

Liikkuvan väestön hallinnan analytiikka Suomessa

Emilia Mustajärvi
Pro gradu -tutkielma
Kansainväliset suhteet
Lapin yliopisto
2016

Lapin yliopisto, yhteiskuntatieteiden tiedekunta

Liikkuvan väestön hallinnan analytiikka Suomessa

Emilia Mustajärvi

Kansainväliset suhteet

Pro gradu -työ

100 s.

2016

Pro gradu -tutkielmassa tarkastellaan liikkuvan väestön hallinnan analytiikkaa Suomessa. Tutkimuksen tavoitteena on analysoida miten ja miksi liikkuvaa väestöä pyritään hallitsemaan Suomessa, sekä miten eri hallinnan sidokset ja mekanismit rakentuvat ilmiön käsittelyssä ja sitä koskevassa keskustelussa ja päätöksenteossa. Tutkimuksen teoreettinen argumentointi ja analyttinen jäsentely perustuvat Peter Millerin ja Nikolas Rosen esittämään hallintamentaliteetin käsitteeseen teoksessa *Miten meitä hallitaan* (2010).

Aineisto rajautuu käsittelemään eri viranomaistoimijoiden laatimia linjauksia ja ohjeistuksia, jotka suorasti tai välillisesti käsittelevät liikkuvan väestön hallintaa Suomessa. Valtaosa liikkuvasta väestöstä on Itä-Euroopan romaneja. Viranomaiset tuottavat romanivähemmistön historiaa ja nykytilannetta koskevaa aineistoa, päättävät vähemmistöpolitiikan sisällöstä ja ohjaavat julkista keskustelua ja päätöksentekoa. Aineiston analyysissä käytetään teoriaohjaavaa sisällönanalyysiä.

Aineiston analyysi osoittaa, että romanien historiasta on mahdollista erottaa eri liberaalien hallintamentaliteettien muodot, jotka rakentuvat samankaltaisena käsityksenä hallinnan tavoitteista ja toimintatavoista suhteessa niiden kohteeseen. Hallintamentaliteetille ominainen halu hallita korostuu liikkuvan väestön hallinnassa. Hallinta on marginaalien hallintaa, jonka päämäärät poikkeavat hallinnan ohjelmien tuloksista.

Liikkuvan väestön hallinta määritellään sosiaalisesti ja eettisesti ongelmaksi, jota käsitellään turvallisuusnarratiivissa kontrollista ja viranomaistoimista käsin. Voimakkaita diskursiivisia tavoitteita ovat liikkuvan väestön harjoittaman kerjäämisen kieltäminen sekä liikkuvuuden ja köyhyyden hallinta. Hallinnan päämääriä ja keinoja perustellaan kielteisillä representaation muodoilla, jotka ovat essentialisoivia ja stigmaattisia. Päätöksenteko ja tulkinta ovat polarisoitunutta ja toiseutta korostavaa.

Monet hallinnan toimintatavoista ovat reaktiivisia ja yhtenäistä johdonmukaista hallinnan strategiaa ei pystytä muodostamaan. Viranomaistoimijat tuottavat hallintaa omista lähtökohdistaan painottaen ilmiön eri ulottuvuuksia. Hallinnassa painottuu viranomaispuhe ja liikkuvan väestön hallinta tapahtuu yhteisön kautta. Hallinnassa korostuu toimijoiden välinen hierarkia ja vähäinen yksilötason tarkastelu. Vastuu ulkoistetaan ja viranomaiset painottavat EU:n sisäistä ratkaisua ja lähtömaiden vastuuta. Vapaan liikkuvuuden, liikkuvan väestön ja kerjäämisen hallinnan edellytyksenä esitetään kansallisen lainsäädännön ja hallinnollisten mekanismien vahvistaminen.

Asiasanat: Hallinnan analytiikka, hallintamentaliteetti, romanit, liikkuva väestö

SISÄLLYS

1 JOHDANTO	1
1.1 Tutkimuksen taustaa	1
1.2 Tutkimusasetelma ja tutkimuskysymys	4
1.3 Aiempi tutkimus	6
1.4 Tutkielman rakenne	8
2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS	11
2.1 Johdanto hallinnan analytiikkaan	11
2.2 Hallinnan analytiikka käsitteenä: historia ja ongelmallistuminen	13
2.3 Keskeiset käsitteet tutuiksi: hallinnan rationaalinen ja tekninen ulottuvuus	14
2.4 Hallinnan analytiikan subjekti	16
3 METODOLOGIA	18
3.1 Lähtökohdat laadulliselle analyysille	18
3.2 Teoriaohjaavan sisällönanalyysin avaimet	19
3.3 Aineiston esittely	21
4 KATSAUS ROMANIVÄHEMMISTÖN TILANTEeseen EUROOPASSA JA SUOMESSA	24
4.1 Romanien historia Euroopassa	24
4.2 Romanipolitiikka ja vähemmistön asema Suomessa	26
4.3 Kerjäämisen historia Suomessa	30
4.4 Nykypäivän ilmiön taustat	31
5 HALLINTAMENTALITEETTI MURROKSESSA	35
5.1 Romanivähemmistön historia hallintamentaliteettien jatkumossa	35
5.2 Hyvinvointivaltion haastajat	39
6 HALLINNAN RATIONALITEETIT	43
6.1 Ongelmallistuminen	43
6.2 Epistemologinen ja diskursiivinen luonne	48
6.3 Representaatio	53
6.4 Hallinnan marginaalit ja ohjelmat	58
7 HALLINNAN TEKNOLOGIAT	61
7.1 Tekniset työkalut	61
7.2 Asiantuntijuus	68
7.3 Etnisyys ja yhteisöt	74
7.4 Tilan ja rajan ulottuvuudet	78
8 JOHTOPÄÄTÖKSET	85
LÄHDELUETTELO	93

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustaa

Liikkuvan väestön hallinnan analytiikka Suomessa – pro gradu -tutkielman tutkimuskohteena on Itä-Euroopasta Suomeen saapuvat EU-kansalaiset, jotka hakevat itselleen toimeentuloa liikkumalla maasta toiseen. Romanian ja Bulgarian liittyttyä Euroopan unionin jäseniksi vuonna 2007 monet maiden kansalaisista ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja lähteneet etsimään parempia elinolosuhteita muista unionin jäsenmaista. Valtaosa heistä on ollut Romanian romaneja. (Sisäasiainministeriö 2008, 9). YK:n kehitysohjelma UNDP:n arvion mukaan romaneja asuu Romaniassa 0,6–2,5 miljoonaa ja samalla he muodostavat suurimman romaniväestön Euroopassa (Suomen suurlähetystö, Bukarest 2013).

Tarkkaa tietoa koko Euroopan romanien lukumäärästä ei ole saatavilla, mutta esitetyt luvut ovat noin 10–12 miljoonaa. Sosialismin myötä Itä- ja Keski-Euroopan romanit luopuivat suureksi osaksi kiertävästä elämäntavastaan, mutta Etelä- ja Länsi-Euroopan maissa elää vielä kiertäviä yhteisöjä. Kiertävien romaniyhteisöjen osuuden arvioidaan olevan kuitenkin vain noin viisi prosenttia kaikista Euroopan romaneiksi luettavasta väestöstä. (Ulkoasiainministeriö 2009, 59.)

Liikkuvan väestön saapuminen herätti välittömän reaktion suomalaisessa yhteiskunnassa, sillä monien Suomeen tulleiden romanisiirtolaisten näkyvimpänä toimeentulostrategiana oli kerjääminen, katumusisointi, kaupustelu ja pullojen keräminen. Kerjääminen aiheutti moraalista hämmennystä suomalaisissa ja uusiin tulijoihin suhtauduttiin varauksellisesti. Epätietoisuus on leimannut myös viranomaisten suhtautumista liikkuvaan väestöön ja sen hallitsemiseksi kehitettyjä toimia. Päälimmäisenä keskustelussa ovat nousseet kysymykset siitä, kenellä on vastuu romanisiirtolaisten auttamisesta ja miten heihin tulisi asennoitua. Monet näkökulmista ovat keskittyneet romanien Suomeen tulon tarkoitusperiin ja kerjäämisen hyväksyttävyyteen. (Mäkinen ja Pessi 2009, 10–11.)

Aiheen ympärillä käytävä keskustelu on voimakkaasti politisoitunutta ja jakautunutta, ja ilmiöön liittyy monia mielenkiintoisia, mutta vaikeita taloudellisia, sosiaalisia, juridisia ja kulttuurillisia ristiriitailottuvuuksia. Liikkuessaan paikasta toiseen romanisiirtolaiset nähdään sekä ideaalituypinä unionin ylirajaisen liikkuvuuden mahdollistavasta vapaudesta, että uhkana kansallisvaltioiden yhtenäisyydelle ja sosiaaliselle koheesiolle. Paperittomina EU-kansalaisina he jäävät yhteiskunnan harmaalle alueelle, sillä heitä ei pidetä pakolaisina tai turvapaikanhakijoina, mutta ei myöskään potentiaalisina työntekijöinä. Monet romaneista jäävät ilman virallisia henkilöllisyyspapereita ja sen myötä ilman koulutusta, töitä tai osallisuutta sosiaali- ja terveyspalveluista. (Puumalainen 2009, 126.)

Romanien taloudellista ja sosiaalista asemaa voidaan kutsua käsitteellä *köyhyysloukku*, jota käytetään tavallisesti puhuttaessa kehitysmaiden talouksista. Tässä yhteydessä köyhyysloukulla tarkoitetaan eräänlaista tasapainotilaa, josta pois siirtymiseen ei ole mitään yksinkertaista ratkaisua. Yksittäiselle ihmiselle siitä irrottautuminen on vaikeaa, koska kaikki yhteiskunnalliset vaikutussuhteet – talous, kulttuuri, historia ja odotukset – nivoutuvat toisiinsa siten, että kaikki voimat vahvistavat loukkuja. Esimerkiksi koulutuksesta huolimatta syrjintä ja stereotyyppit hankaloittavat tai estävät työllistymisen, ja syventävät köyhyyden kierrettä. (Mikkola 2009, 271.)

Ilmiön tarkastelu linkittyy vahvasti etnopolitiittiseen kontekstiin, sillä monien tutkimusten mukaan romanit ovat Euroopan unionin alueella kaikkein syrjityimpiä vähemmistöjä – myös Suomessa (Mäkinen ja Pessi 2009, 10). Suomen eurooppalaisen romanipolitiikan käsikirjan mukaan ”erityisesti romaneihin kohdistuvat ennakkoluulot, pelot ja kielteiset stereotyyppit sekä yleinen vaikeus hyväksyä monimuotoisuutta muodostavat asennekokonaisuuden, jota eurooppalaisissa yhteyksissä nimitetään romanivastaisuudeksi, *antigypsyismiksi*, *antitsiganismiksi* tai *romanofobiaksi*. Käsitteet ovat rinnakkaisia esimerkiksi antisemitismin ja islamofobian kanssa” (Ulkoasiainministeriö 2009, 64).

Ilmiön tiedostaminen ja pelkojen sekä ennakkoluulojen poistaminen edellyttävät koulutusta ihmis- ja perusoikeuksista sekä monikulttuurisuudesta, sekä

vuorovaikutuksen lisäämistä eri kansanryhmien ja kulttuurien välillä siten, että tavoitteena on yhdenvertaisuus, joka tunnustaa monimuotoisuuden osana suomalaista yhteiskuntaa (Sosiaali -ja terveysministeriö 2009, 21).

Liikkuvan väestön hallinnasta käytävä keskustelu on mielenkiintoinen ja merkittävä aihe myös siksi, että se käsittelee monia ajattomia ja essentialisoivia teemoja ja myyttejä köyhyydestä, muukalaisuudesta, eriarvoisuudesta sekä syrjinnästä. Hallinnallisten toimien ja päätösten tueksi esitetyt perustelut peilaavat suomalaisen yhteiskunnan arvosidonnaisia käsityksiä hyvinvointiyhteiskunnasta, kansallisvaltioiden rajoista ja vastuusta, kansalaisuudesta ja siihen kuuluvista oikeuksista ja velvollisuuksista, sekä suhteesta etnistyvään köyhyyteen ja globaaleihin kehityskysymyksiin.

Liikkuvaa väestöä koskevan ilmiön tarkastelusta on löydettävissä yhtymäkohtia tällä hetkellä käytävään ajankohtaiseen ja poliittiseen keskusteluun globaalista pakolaiskriisistä ja muuttoliikkeestä. Yhteneväisyyksiä on mahdollista löytää sekä teoreettisella tasolla käytävästä keskustelusta, että käytännön tasolla toteuttavista ohjelmista ja toimista ilmiöiden hallitsemiseksi ja ennakoinniseksi. Molemmissa tapauksissa kyse on globaaleista kehityskysymyksistä, jotka kansallisten toimenpiteiden lisäksi vaativat kansainvälistä rajat ylittävää yhteistyötä ja päätöksentekoa. Molemmat keskustelut painottavat keskittymistä ja puuttumista lähtösyihin ja aseman parantamista lähtömaissa. Sekä liikkuvasta väestöstä että pakolaiskriisistä ja turvapaikanhakijoista käytävälle julkiselle keskustelulle on tyypillistä ongelmalähtöinen lähestymistapa, johon sisältyy paljon yleistyksiä, ennakkoluuloja ja stereotypioita, ja molempien ilmiöiden tarkastelu palautuu viime kädessä yksilön oikeuksiin ja kysymykseen siitä, kenellä on vastuu auttaa – EU:lla, lähtömaalla vai vastaanottajamaalla.

Julkinen keskustelu vapaasta liikkuvuudesta, romanisiirtolaisista ja kerjäämisestä yleensä aktivoituu keväisin, jolloin romanien määrä kaupunkien katukuvassa lisääntyy. Tähän asti keskustelu on temaattisesti tarkasteltuna polkenut paikoillaan vuosien ajan eikä ilmiön hallinnassa ole edistytty tai löydetty ratkaisua. Globaalia muuttoliikettä vasten on mielenkiintoista tarkastella miten ilmiötä käsitellään jatkossa, kun EU:n vapaa liikkuvuus yhtenä unionin perusarvoista haastetaan ja asetetaan kyseenalaiseksi ja

samaan aikaan Eurooppaan kohdistuva siirtolaisliike kasvaa.

1.2 Tutkimusasetelma ja tutkimuskysymys

Tarkastelen tutkimuksessani hallinnan analytiikan rakennetta liikkuvan väestön hallinnassa Suomessa. Tarkoituksena on analysoida hallinnan ja toimijuuden muotoja ja ilmiön politisoitumista. Lähestyn tutkimusta valtiollisen manipolitiikan ja liikkuvan väestön hallinnan linjausten avulla, jossa tapahtuneita muutoksia analysoin hallinnan analytiikan järkeily- ja ajattelutapojen sekä käytänteiden näkökulmasta. Tavoitteenani on nostaa esiin ja pohtia ilmiötä määrittäviä piirteitä ja keskeisiä kysymyksiä ja välttää antamasta yksiselitteisiä vastauksia. Tunnustan sen väistämättömän tosiasian, että monien muiden yhteiskunnallisten ilmiöiden ja sosiaalisten ongelmien tapaan liikkuvan väestön hallinta on moniulotteinen kysymys, johon ei ole nopeita tai helppoja vastauksia ja ratkaisuja.

Tutkimuksen teoreettinen argumentointi ja analyttinen jäsentely rakentuvat brittisosilogien Peter Millerin ja Nikolas Rosen esittämään käsitteeseen hallinnasta teoksessa *Miten meitä hallitaan* (2010). Millerin ja Rosen teorian tarjoamien käsitteiden ja analyttisten työkalujen avulla pyrin selvittämään, miten hallinnan ja kontrollin logiikka rakentuu liikkuvaa väestöä koskevassa vähemmistöpolitiikassa Suomessa, ja miten eri teemat kuten köyhyys, hallinta ja etnisyys liittyvät ilmiössä yhteen.

Tarkoitukseni on analysoida sitä, mikä ja/tai kuka on hallinnan kohteena - itse liikkuvuuden ilmiö, ihmiset vai sen aiheuttamat sivuilmiöt. Hallinnan analytiikan avulla tutkittavasta kysymyksestä on mahdollista erottaa mekanismit ja ehdot, joilla hallintaa perustellaan ja tehdään mahdolliseksi, ja ne yhteiskunnalliset toimijat, jotka osallistuvat aihetta koskevaan keskusteluun sekä päätöksentekoon. Tavoitteenani on muodostaa selkeä kuva siitä, millainen on se julkilausuttu- tai lausumatta jäävä käsitys hallinnan kohteena olevasta vähemmistön osasta ja heidän yksilöllisen tai kollektiivisen käyttäytymisen muodosta, johon hallinnalla pyritään vaikuttamaan. Millerin ja Rosen tavoin kiinnitän huomiota ongelmien ja ratkaisujen väliseen kausaaliseen suhteeseen, jossa ongelman muodostaminen on välittömässä yhteydessä ongelmanratkaisuun (Ks.

Miller ja Rose 2010, 27–28).

Tutkimuskysymykseksi muodostuu: *Miten liikkuvaa väestöä Suomessa hallitaan ja miten eri hallinnan sidokset rakentuvat ilmiössä?* Lisäksi tarkastelen, *mitkä ovat ne epäsuorat mekanismit, joilla ilmiön hallinta linjataan yhdenmukaiseksi poliittisten päämäärien kanssa?*

Näkökulma rajautuu käsittelemään viranomaistoimijoita, jotka pitkälti tuottavat romanien historiaa ja nykytilannetta koskevaa aineistoa, päättävät romani- ja vähemmistöpolitiikan sisällöstä ja myös ohjaavat vahvasti aiheesta käytävää julkista keskustelua. Samalla viranomaisten tuottama sosiaalinen todellisuus määrittelee ilmiötä ja ylläpitää sekä tukee vallitsevia valtarakenteita. Tutkimuksen ongelmana on, että politisoituneet teemat heijastelevat ympäröivän yhteiskunnan asenteita ja käsityksiä romanipolitiikasta ja romanien omaa osallistumista sekä toimijuuden kehittämistä on vaikea irrottaa tästä kehityskulusta. Ongelma on tyypillinen romanitutkimukselle, joka perustuu pääsääntöisesti valtaväestön kirjoittamiin teksteihin ja aineistoihin. (Ks. Pulma 2006, 11.) Tämän seurauksena romanit nähdään usein mytologisoituina, romantisoituina tai stereotypisoituina ulkopuolisina, joiden kulttuuri on pysähtynyt aikaan ja jotka ovat kykenemättömiä sopeutumaan nykyaikaiseen yhteiskuntaan tai toimimaan sen täysivaltaisina jäseninä (Reid 1997, 36).

Vuorovaikutuksen tarkastelu on suhteellisen uutta romanipolitiikan traditiossa (Tervonen 2010, 1). Tässä tutkielmassa pyrin tuomaan sitä esille tutkimuskysymyksen ja kulloinkin tarkasteltavan näkökulman puitteissa ja kun siihen on mahdollisuus. Vaikeiden sosio-ekonomisten ongelmien ympärille rakentuvasta tutkimuksesta huolimatta on huomionarvoista pyrkiä välttämään romaneista käytettävää uhri-diskussia ja pitää mielessä, että kaikki romanit eivät ole köyhiä ja syrjäytyneitä. Keski- ja Itä-Euroopassa yliopistoihin ja korkeakouluihin tulee erilaisten stipendien ja tukiohjelmien kannustamana yhä enemmän romaniopiskelijoita ja vähitellen on syntymässä eri alojen ammatti-ihmisistä koostuva romanikeskiluokka, joka tosin on varsin pieni verrattuna romanien valtavan kokoiseen alaluokkaan, jota tässäkin tutkielmassa ensisijaisesti tarkastellaan. (Ks. Pogány 2005, 16.)

Romanian valtion rakenteissa romanit ovat aliedustettuja ja harva romanitaustaisista edustajista tuo esiin syntyperänsä (Suomen suurlähetystö, Bukarest 2013). Menestyneet ja integroituneet romanit identifioituvat mieluummin osaksi laajempaa ympäröivää yhteiskuntaa vapaaehtoiseksi assimilaatioksi luonnehdittavassa prosessissa. Myönteisiä ja vaihtoehtoisia roolimalleja tai uutta kollektiivisen minuuden kokemusta ei siten pääse helposti syntymään. (Pogány 2005, 97.)

1.3 Aiempi tutkimus

Vaikka keskustelua liikkuvasta väestöstä, sen hallinnasta ja piirteistä on Suomessa käyty melko aktiivisesti, suoraan aihetta käsittelevää tutkimusta on tuotettu rajallisesti. Aikaisemmissa ilmiötä käsittelevissä pro gradu -tutkielmissa aihetta on tarkasteltu muun muassa kansallisen romanipolitiikan, kerjäämisen kriminalisoinnin, auttamisen oikeutuksen, Suomen ja EU:n välisen juridisen vastuunjaon sekä solidaarisuuden, liikkuvan väestön mediassa tapahtuvan representoitumisen sekä toiseuden näkökulmista. Merkille pantavaa on, että huomattavan moni näistä tutkimuksista käyttää aineiston käsittelyn tukena diskurssianalyysia ja lähestyy tutkimusaihetta ensisijaisesti kerjäämisen ja kerjäläisyyden tulokulmasta.

Väitöskirjatasolla aihetta on sivuttu Sarita Friman-Korpelan valtio-opin väitöskirjassa *Romanipolitiikasta romanien politiikkaan. Poliittisen asialistan ja toimijakonseption muutos 1900-luvun jälkipuoliskon Suomessa* (Jyväskylän yliopisto: 2014). Tutkimus on ensimmäinen romanien poliittista ajattelua ja identiteetin kehitystä tutkiva väitöskirja ja se sai julkistettaessaan laajalti mediahuomiota osakseen. Väitöskirja keskittyy tarkastelemaan Suomen kansallisessa romanipolitiikassa esiintyviä eriäviä linjoja ja intressejä, joiden perusteella romanipolitiikkaa Suomessa määritellään.

Miikka Pyykkönen on myös tutkinut pohjoismaista romanipolitiikka ja hallinnan rakentumista artikkelissaan ”Disciplining the Others: Genealogical Insights to the Governance of the Roma in Finland” Sam Binkley ja Jorge Capetillo-Poncen toimittamassa teoksessa *Foucault for the 21st Century: Governmentality, Biopolitics and Discipline in the New Millenium* (2010).

Koska kansallinen romanipolitiikka ja suomalaisten romanien tilanne eivät ole suoraan rinnastettavissa kansainväliseen romanipolitiikkaan ja liikkuvan väestön hallintaan, tuli tutkimusaihetta lähestyä niin sanotusti ”laatikon ulkopuolelta” ja laajassa sosio-etnistä kehitystä sekä vähemmistöjen hallintaa koskevassa kehyksessä. Tämän johdosta tutkimuksessa korostuu historiallisen tulokulman lisäksi käsitykset sosiaaliselle keskustelulle leimallisesta hyvinvointiyhteiskunta-ajattelusta, romanikulttuurista, hallinnan marginaaleista ja eri ryhmien välisistä rajoista.

Historiallisen tutkimuskirjallisuuden keskeisin teos työssäni on Panu Pulman kirjoittama *Suljetut ovet – Pohjoismaiden romanipolitiikka 1500-luvulta EU-aikaan* (2006), joka kertoo pohjoismaisesta valtiollisesta ja paikallisesta romanipolitiikasta ja sen sisällöstä ja pyrkimyksistä eri aikoina. Historiallisen kehityksen rinnalla Pulman vertaileva tutkimus osoittaa yhteneväisyyksiä sekä eroja pohjoismaiden suhtautumisessa liikkuviin kiertolaisvähemmistöihinsä.

Pulma on myös ollut mukana yhdessä Antti Häkkisen ja Miika Tervosen kanssa toimittamassa *Vieraat kulkijat – tutut talot: Näkökulmia etnisyyden ja köyhyyden historiaan Suomessa* teosta, joka julkaistiin vuonna 2005. Teos tarjoaa laajan katsauksen suomalaiseen etnopolitiikkaan ja vuorovaikutuksen historiaan valtaväestön ja vähemmistöryhmien välillä sekä piirtää monipuolisen kuvan köyhyyden historiasta Suomessa.

Tärkeän näkökulman tutkimukselle ja epävirallisen kontrollin suhteelle antaa Camilla Nordbergin teos *Boundaries of Citizenship: The Case of Roma and the Finnish Nation-State* (2007), jossa käsitellään Suomen romanien identiteettiä ja jäsenyyttä osana suomalaista yhteiskuntaa ja sen historiaa. Nordbergin mukaan suomalaisten romanien kokema solidaarisuus muita romaneja kohtaan on toissijaista ja he eivät juuri toimi esimerkiksi kansainvälisen romaniliikkeen kautta.

Keski- ja Itä-Euroopan romanien historiaa ja asemaa on tarkasteltu muun muassa István Pogányin teoksessa *Romanien ahdinko ja ihmisoikeudet* (2005). Pogány ei ainoastaan kirjoita romanien historiasta ihmisoikeuksien ja syrjinnän näkökulmasta vaan kuvaa

myös romanikulttuurin runsautta ja perinteitä. Teos antaa äänen romanivähemmistön edustajille, joiden yksilölliset henkilökuvat laajentavat romanidiskurssin narratiivia.

Kerjäämistä ja kerjäläisyyttä tarkastellaan Virpi Mäkisen ja Anne Birgitta Pessin toimittamassa teoksessa *Kerjääminen eilen ja tänään: Historiallisia, oikeudellisia ja sosiaalipoliittisia näkökulmia kerjäämiseen* (2009). Teoksessa kysymystä käsitellään erilaista näkökulmista ja se pyrkii antamaan välineitä aiheesta käytävälle keskustelulle. Artikkelikokoelma jakautuu kahteen osaan, kerjäläisyyden historiaa ja jatkuvuutta sekä kerjäläisyyden haasteita hyvinvointivaltiossa pohtiviin artikkeleihin. Teos on kenties merkittävin tutkimusaiheeni eksplisiittisesti käsittelevä julkaisu, joka samalla onnistuu hahmottamaan ilmiön monimutkaisuutta ja – ulotteisuutta sekä siihen läheisesti liittyviä erilaisia teemoja.

1.4 Tutkielman rakenne

Tutkimukseni etenee jossain määrin kronologisesti, jonka uskon helpottavan lukijaa hahmottamaan sekä ilmiön hallinnassa tapahtunutta politisoitumista että romanipolitiikasta kumpuavia historiallisia jatkumoa, joilla on vaikutusta siihen miten liikkuvan väestön hallinta on Suomessa määritelty, miten romanit identifioidaan, mitä temaattisia näkökulmia keskustelussa on läsnä ja mitä konkreettisia toimintatapoja ja toimenpiteitä suositaan.

Luvussa kaksi esittelen Peter Millerin ja Nikolas Rosen teorian hallinnan analytiikasta ja sen keskeiset käsitteelliset työkalut ja mekanismit, joihin tutkielman analyysi perustuu. Luvussa kolme pyrin avaamaan tutkimuksessa käyttämäni metodologista taustaa ja menetelmää, sekä esittelen lyhyesti tutkimusaineiston.

Luvussa neljä taustoitan ensin romanien historiaa ja romanipolitiikkaa Euroopassa ja Suomessa. Haluan tällä tarkastelulla korostaa historian ja kulttuurin merkitystä etnopolitiittisessa tutkimuksessa ja rakentaa käsitteellisen sillan menneen ajan ja modernin nykyhetken välille. Perustelen pitkää historiallista aikajännettä sillä, että sen avulla on mahdollista tuoda esiin romaniväestöön kohdistuneet etnopolitiittiset asennoitumis- ja toimintatavat, jotka ovat määrittäneet heidän sosioekonomista asemaa vuosisatojen ajan.

Luvun lopussa pyrin valaisemaan nykypäivän liikkuvan väestön tilannetta ja ilmiön taustoja.

Analyysiluvut 5–7 ovat rakentuneet ja rakennettu hallinnan analytiikan teoriasta ja aineistosta nousevien teemojen ja analyysiyksiköiden pohjalta. Luvussa viisi palaa romaniväestön historiaan tarkoitukseni kytkeä historialliset tapahtumat hallintamentali-teettien kriisiytymiseen ja muuttumiseen ajassa ja tilassa. Tarkasteluun liittyy läheisesti käsite suomalaisesta hyvinvointiyhteiskunnasta, jonka olemassaolon liikkuvat romani-siirtolaiset haastavat.

Luvussa kuusi pyrin selvittämään millainen on se liikkuvan väestön synnyttämän ongelman muoto, jonka perusteella todellisuutta muokataan laskelmoitavaksi ja ohjelmoitavaksi Suomessa. Tarkastelen erinäisiä järjesty- ja ajattelutapoja, joilla liikkuvan väestön hallinta Suomessa moraalisesti ja epistemologisesti määritellään, ja kuinka liikkuva väestö tässä kontekstissa representoidaan. Lopuksi käsittelen hallinnan ohjelmia ja marginaalien hallintaa, joilla liikkuvan väestön käyttäytymiseen pyritään puuttumaan.

Luvussa seitsemän identifioin ja esittelen hallinnan teknisiä ulottuvuuksia, joilla liikkuvan väestön hallinta Suomessa toteutuu. Pyrin rakentamaan kokonaisvaltaisen kuvan ilmiön hallitsemiseksi toteutetuista lainsäädäntöä, kaupunkiarkkitehtuuria, asiantuntijatahoja ja instituutioita koskevista päätöksistä ja toiminnasta. Monet näistä ovat epäsuoria hallitsemismekanismeja, jotka tekevät mahdolliseksi vaikuttaa etäällä oleviin ihmisiin ja asioihin. Lisäksi tarkastelen ilmiöstä implisiittisesti esiin nousevia teemoja etnisyydestä ja tilan ja rajan ulottuvuuksista, jotka virallisissa aineistoissa pyritään sivuuttamaan. Näiden tarkoituksenmukaisesti tai tahattomasti ohitettujen teemojen kuvauksella haluan yhtäältä tuoda mukaan keskustelun liikkuvan väestön ja yksittäisten ihmisten rajatusta tilasta toteuttaa kansalais- ja poliittisia oikeuksiaan ja vaatia perus- ja ihmisoikeuksia, sekä toisaalta linkittää hallinnan tarkastelun globaaliin siirtolaisuutta koskevaan kehykseen. Luvussa kahdeksan kokoaan yhteen tutkimukseni tulokset ja johtopäätökset.

Olen tutkielmassani tietoisesti välttänyt käyttämästä ilmaisua *romanikerjäläiset*, *kerjäläiset* tai *kerjäläisongelma/-ilmiö* viitatessani hallinnan kohteena oleviin paperittomiin romaneihin. Tätä perustelen sillä, että monien Suomeen saapuvien

romanien ensisijainen maahan tulon syy on työnhaku. Toisaalta katson, että ilmiön määrittäminen kerjäämisen kautta sekä piilottaa yksilöt ja yksilölliset tekijät ilmiön taustalla, että sivuuttaa ilmiölle keskeiset etnis-historialliset syyt syrjinnän ja vähemmistöaseman taustalla. Samalla toimijuuden tarkastelu jää ilmiötasolle ja yksilötason tarkastelu identifioituu kerjäläisiin per se, eikä ihmisiin ja ihmiskohtaloihin tämän toimijuuden roolin takana.

Tästä syystä olen valinnut käyttää useissa yhteyksissä käytettyä ja mielestäni neutraalimpaa käsitettä *liikkuva väestö* ja *romanisiirtolaiset* viitatessani Itä-Euroopan paperittomiin liikkuviin EU-kansalaisiin, ja muotoa *romanit* silloin, kun käsiteltävän asian voidaan ymmärtää koskevan koko romanivähemmistöä tai romanien muodostamaa vähemmistöjen moninaisuutta globaalisti.

2 TEOREETTINEN VIITEKEHYS

2.1 Johdanto hallinnan analytiikkaan

Hallinnan analytiikka on yhteiskuntatieteellinen tutkimussuuntaus, joka on syntynyt pitkälti ranskalaisen filosofin Michel Foucault'n tuotannon pohjalta. Viimeisen parinkymmenen vuoden aikana se on noussut osaksi yhteiskuntatutkimuksen valtavirtaa ja vakiinnuttanut asemansa valtaa koskevassa tutkimuksessa. Tutkimussuuntauksen avulla on mahdollista tarkastella esimerkiksi hallinnaksi vakiintuneen vallankäytön välineitä, ihmisten käyttäytymiseen vaikuttavia yhteiskunnallisia ohjelmia, ihmisille tarjottuja itsensä ymmärtämisen tapoja ja hallinnan kulloisiakin tavoitteita. (Kaisto ja Pyykkönen 2010, 7.) Tutkimussuuntauksen myöhempinä kehittäjinä pidetään Peter Milleriä ja Nikolas Rosea, joiden hallinnan analytiikan teoriaan tämän tutkielman teoreettinen argumentointi tukeutuu.

Romanivähemmistöä tarkasteltaessa päällimmäisenä asiana esiin nousee krooninen köyhyys ja sosiaalinen syrjäytyminen. Miller ja Rose kirjoittavat, että köyhyys on ollut hallinnoimisen ensisijainen ongelma ja huolenaihe 1700-luvulta asti, joskaan ei pysyvästi. Köyhyyttä on problematisoitu ja siitä on tehty poliittisten ohjelmien kohde erilaisten ohjeiden, laskelmoinnin ja asiantuntijoiden avulla. Köyhät on eroteltu muista sosiaalisista ryhmistä erinäisin ja vaihtelevin perustein, jotka ovat liittyneet niihin vaaroihin ja riskeihin, joita heidän on katsottu kulloinkin edustaneen yhteiskunnalle, sekä heidän elintason tai elämisen laadun, luonteen tai kulttuurin perusteella. (Miller ja Rose 1997, 112–113.)

Romanien historia on tiukasti kirjoitettu yhteen hallinnan historian kanssa. Tutkimuksessani pyrin selvittämään, näkeekö uusliberalismi köyhyyden ja liikkuvuuden yhä samanlaisena hallinnallisena ongelmana ja mitkä periaatteet ohjaavat nykypäivän hallintaa ja ongelman määrittelyä.

Tarkoitukseni on Millerin ja Rosen tavoin välttää monimutkaisten ja vaikeasti ymmärrettävien ilmiöiden kuten valtion selittäminen, ja keskittyä sen sijaan teorian

avulla kuvaamaan tapahtumia ja käytäntöjä sekä niiden välisiä suhteita ja ehtoja, joiden mukaan ne määritellään ja tehdään mahdollisiksi. Tutkimuksen tavoitteena on korostaa asioiden ja tapahtumien erityisyyttä sekä kyseenalaistaa historiaan ja antropologiseen perimään vetoavat käsitykset. Tutkielma muodostaa siten pienen historiankuvauksen niistä tapahtumaketjuista, jotka ovat johtaneet siihen, että liikkuvasta romanivähemmistöstä on tullut hallinnan kohde Suomessa, ja niistä keinoista, joilla heihin on pyritty vaikuttamaan. Toisin sanoen, mitä keinoja on kehitetty asioihin puuttumiseksi, kun kohde on samanaikaisesti objekti. (Ks. Miller ja Rose 2010, 15–16.)

Millerin ja Rosen hallinnan analytiikan teoria soveltuu tutkimukseen hyvin, sillä he tutkivat monenkeskistä valtaa ilman perinteistä valtakeskusta, joka tuottaa merkityksiä, asioihin puuttumista ja prosesseja, objekteja, kirjallisia jälkiä ja elämää. Heitä kiinnostaa vallan muodot, jotka kykenevät ylittämään etäisyyksiä ja läpäisemään alueita, sekä kohdistumaan yhtäläisesti yksilöille ja kollektiiveille. Miller ja Rose irrottavat nämä vallan muodot valtiosta ja korostavat tapoja, joilla nykyinen valtakäsitys perustuu yksilön säännellylle vapaudelle. (Ks. Miller ja Rose 2010, 19–20.) EU:n vapaata liikkuvuutta ja sisämarkkinoita hyväkseen käyttävä liikkuva väestö on monin tavoin ideaali tutkimuskohde, sillä heidän kohtelussaan korostuu ajan ja tilan ulottuvuuden lisäksi monet kriittiset institutionaaliseen dynamiikkaan liittyvät muuttujat.

Hallinnan analytiikka on monin tavoin avointa monipuoliselle tulkinnalle ja se on helposti sovitettavissa yhteen eri tutkimusmetodien kanssa. Tästä syystä olen pyrkinyt soveltamaan sitä pelkistetyn teorian sijaan tutkimuksellisina käsitetyökaluina vallankäytön tapojen ja muutosten tarkastelussa. (Ks. Walters ja Haahr 2005, 5–6.) Pyrin hallinnan analytiikan avulla vastaamaan kysymyksiin siitä, miten hallinnan kohde eli liikkuva väestö ja sitä koskeva tieto muotoutuu, miten hallinnan teknologiat ja rationaliteetit rakentuvat sekä miten toimijuuden eri muodot ovat yhteydessä ilmiön hallintaan. (Ks. Kaisto ja Pyykkönen 2010, 14.)

2.2 Hallinnan analytiikka käsitteenä: historia ja ongelmallistuminen

Foucault esitteli hallintamentaliteetin käsitteen vuonna 1978 pitämässään luennossa ”*Turvallisuus, Alue ja Väestö*”. Hän käytti hallinnallisuutta (governmentality) ja hallintamentaliteetin käsitettä ensisijaisesti kuvaamaan instituutioiden, toimintatapojen, analyysien, pohdintojen, laskelmien ja taktiikoiden muodostamaa vallankäytön kokonaisuutta, jonka pääkohteena oli väestö, ja joka nojasi vahvasti kansantaloustieteeseen ja turvallisuuden keinovalikoimaan. (Foucault 2010, 115.)

Siinä missä perinteinen politiikan tutkimus korostaa valtiollisen vallan merkitystä ja vallan toteutumista hierarkkisina suhteina yhteiskunnan eri alueilla, Foucault’lainen hallinnan analytiikka esittää, että valta ei ole keskittynyt mihinkään alkupisteeseen tai toimijaan, vaan valtasuhteet toteutuvat subjektien välisessä vuorovaikutuksessa tehden kaikista toimijoista vallankäytön tuotteita ja tuottajia. Hallinnan kohteet siis yhtäältä tuottavat itseään hallinnan käytäntöjen puitteissa, että toisaalta sisäistävät sen ohjaavan aseman omassa toiminnassaan. Siten esimerkiksi yksilön identiteettiä ja subjektiutta ei ole mahdollista erottaa hänen toimintaansa ympäröivistä ja muotoilevista valtasuhteista ja hallinnan välineistä. Hallinnan analytiikka ei kuitenkaan sulje pois vallankeskittymien olemassaoloa, mutta se kyseenalaistaa niiden institutionaalisen luonteen ja muutoskyvyn. (Kaisto ja Pyykkönen 2010, 10–11.)

Hallinnan analytiikka ymmärtää vallan ja vallankäytön viime kädessä jonakin, jota johdonmukaisesti kehitetään, muunnellaan ja järjestetään uusiksi ja joka itsessään muuntelee ja organisoi. Hallinta pyrkii aktiivisesti ohjaamaan yksilöiden ymmärrystä itsestään vastuullisina ja itseohjautuvina kansalaisina, kuluttajina, tai esimerkiksi työntekijöinä ja opiskelijoina. Sen tavoitteena on yhdistää ulkoisen vallankäytön muodot ja yksilön itseensä kohdistama vallankäyttö yhteiskunnallista ja taloudellista järjestelmää hyödyttävällä tavalla. (Kaisto ja Pyykkönen 2010, 10–11.)

Miller ja Rose käyttävät tutkimuksessaan termiä ”ongelmallistuminen” puhuessaan prosessista, jossa tietyt asiat ja asiantilat saadaan näyttämään ongelmallisilta eri tavoin, eri yhteyksissä ja eri tahojen toimesta. Eri tahoihin viitattaessa Miller ja Rose

tarkoittavat muun muassa asiantuntijoita, politiikkoja ja tiedostusvälineitä. Ongelmien muotoilu on monimutkainen ja usein aikaa vievä prosessi. Jotta määriteltäisiin ongelmiin voitaisiin puuttua, ne useasti kytketään muualla havaittuihin ongelmiin ja niiden samankaltaisuutta korostetaan. Täten voidaan perustella erilaisten strategioiden luomista, joilla ongelmat halutaan saada hallintaan. Ongelmat pyritään kehystämään yhteisellä kielellä, joka jättää vähän tilaa eriäville mielipiteille ja ratkaisuehdotuksille. Määriteltäessä ongelmia ne usein esitetään formalisoidun tiedon muodossa, joka korostaa asiantuntijoiden valtaa. (Miller ja Rose 2010, 26–27.)

Käyttämällä hallintavallan käsitteistöä ja työkaluja minua kiinnostaa selvittää milloin ja miten liikkuva väestö muodostui ongelmaksi hallinnalle ja kenen toimesta heitä koskeva tieto formalisoitiin. Millerin ja Rosen oletuksena on, että usein jokin yksilöllisen tai kollektiivisen käyttäytymisen muoto todetaan ongelman aiheuttajaksi. Käyttäytymistä voidaan pitää tavalla tai toisella yhteiskunnan ihanteen vastaisena, tai jollain tapaa vahingollisena, tehottomana tai riittämättömänä. (Ks. Miller ja Rose 2010, 27–28.) Tutkielmassa pyrin saamaan selville mitä elementtejä romanivähemmistön mahdolliseen ongelmallistumiseen liittyy ja millaista retoriikkaa sen argumentoimiseksi käytetään.

Millerin ja Rosen mukaan yhtä tärkeitä kuin ilmiön ajattelu- ja esitystavat eli rationaliteetit, ovat ongelman ratkaisemiseksi esitetyt toimet, toisin sanoen tekniikat, joilla ongelmaan pyritään vaikuttamaan (Miller ja Rose 2010, 28). Seuraavassa luvussa käsittelen lähemmin näitä hallinnan analyysin keskeisiä käsitteitä, teknologioita ja rationaalisuuksia.

2.3 Keskeiset käsitteet tutuiksi: hallinnan rationaalinen ja tekninen ulottuvuus

Hallinnan analyysi ei ensisijaisesti kiinnitä huomiota siihen, kuka valtaa pitää tai kenet alistetaan, vaan sen tavoitteena on tarkastella, miten valta toimii ja millaisia subjekteja, suhteita, pyrkimyksiä ja keinoja se tuottaa ja mahdollistaa (Helen 2010, 29). Miller ja Rose erottavat hallintatavasta kaksi eri tarkastelukulmaa, rationalisuudet ja teknologiat. Molemmat lähestymistavat ovat sisäisessä yhteydessä ja keskinäisessä

riippuvuussuhteessa toisiinsa. Niiden avulla Miller ja Rose kuvaavat kausaalista jatkumoa yhtäältä ilmiön esitys- ja tuntemistavan ja toisaalta sen muuttamiseksi tehtävän toiminnan välillä. (Miller ja Rose 2010, 28.)

Rationaliteetit Miller ja Rose ymmärtävät ajattelutapoina, jotka pyrkivät selkeästi ja systemaattisesti tieteelliseen tietoon nojaten pukemaan ilmiön tai ongelman ymmärrettävään muotoon, johon voidaan puuttua. Rationaliteetit ovat moninaisia tyylejä, joilla on ominaistapansa määritellä todellisuus ja hallinta tietystä ajassa ja paikassa. Ne järjelevät ja jäsentävät hallinnan suhteessa siihen, miten asiat ovat, ja miten niiden tulisi olla. (Miller ja Rose 2010, 28–29.)

Tutkimuksellisesti rationaliteetteja voidaan lähestyä tarkastelemalla niiden peruspiirteitä: Ensiksi, rationaliteeteilla on tietty moraalinen muoto, joka sisältää käsityksen hallintaa ohjaavista moraalista periaatteista. Toiseksi ne toteutuvat suhteessa siihen, miten hallinnan kohde ymmärretään ja miten se tieteellisen tiedon pohjalta perustellaan. Kolmanneksi, ne ovat idiomaattisia, eli rationaliteetteja voidaan tarkastella niiden käyttämien sanaston ja retoriikan avulla. Neljänneksi rationaliteetit ovat käännettävissä, eli niitä voidaan käyttää useissa eri yhteyksissä ja muodoissa. (Helen 2010, 30.)

Toisin sanoen, tutkittaessa hallinnan problematiikkaa poliittisten rationaliteettien näkökulmasta, huomio kiinnittyy niihin moninaisiin diskursseihin, joilla vallankäyttöä käsitteellistetään, erilaisten auktoriteettien esittämiin moraalisiin oikeutusperusteluihin, politiikan asianmukaisiin muotoihin, kohteita ja rajoja koskeviin käsitteisiin ja vallitseviin käsityksiin toimijuuden eri muodoista. (Miller ja Rose 2010, 83.)

Hallinnan toinen ulottuvuus on tekninen. Ollakseen tehokasta hallinnan on löydettävä käytännöllisiä keinoja välineellistää rationaliteetit. Millerin ja Rosen mukaan hallinta on luontaisesti ohjelmallista ja sille on ominaista etsiä sellaisia teknologioita, jotka vahvistavat hallinnan päämäärien saavuttamista. Millerin ja Rosen tarkastelussa teknologiat määrittyvät ihmisistä, mekanismeista ja instituutioista, jotka pyrkivät vaikuttamaan yksilön ja kollektiivin toimintaan ja ohjaamaan sitä toivottuun suuntaan.

Hallinnan välineinä ovat jokapäiväiset ohjelmat, laskelmat, koneistot, asiakirjat ja järjestelmälliset toimintatavat, joilla hallinnan ehtoja pyritään toteuttamaan. (Miller ja Rose 2010, 29–30, 37, 83.)

Liikkuvan väestön hallintaan liittyvän ilmiön tarkastelu poliittisten rationaliteettien ja hallinnan teknologioiden näkökulmasta on perustelua, sillä niiden avulla on mahdollista ymmärtää monimuotoisia verkostoja, jotka yhdistävät yksilöiden, ryhmien ja organisaatioiden elämän hallinnan pyrkimyksiin (Ks. Miller ja Rose 2010, 83).

Millerin ja Rosen tavoin tarkoitukseni on saada selville ”miten jätetään jälkiä, miten kytkentöjä muodostetaan, miten luodaan yhteyksiä ja miten kokonaisuus saavuttaa jonkinasteisen pysyvyyden (Miller ja Rose 2010, 36). Palaan analyysissäni luvuissa 5–7 tarkastelemaan lähemmin poliittisten rationaliteettien ja hallinnan teknologioiden kausaalista suhdetta.

2.4 Hallinnan analytiikan subjekti

Rationaliteettien ja teknologioiden lisäksi keskeinen hallinnan analyysin väline on subjektin käsite, joka määritellään tutkimussuuntauksessa varsin avoimesti ja väljästi. Subjektilla käsitetään monia erilaisia muotoja, minuuksia, persoonia, toimijoita, agenteja ja identiteettejä, jotka sekä syntyvät että kehittyvät hallinnallisten toimien yhteydessä. Subjekti rakentuu ulkoisen hallinnan ja yksilöllisen itseymmärryksen ohjaamana toimintana, jonka seurauksena subjektin olemusta ja muotoutumista on aina tarkasteltava niiden tapahtuma- ja merkitysyhteyksissä. (Kaisto ja Pyykkönen 2010, 17.)

Uusliberalistisen ajattelun mukaan hallinta on tehokasta, kun se on yksilöllistä ja vastuullistavaa. Subjektit toimivat näennäisen vapaasti hallinnan puitteissa sisäistäen sen poliittisen rationaliteetin ja hallinnan teknologiat. Hallintaa perustellaan vapaiden ja vastuullisten kansalaissubjektien –ja kollektiivien toiminnan edistämällä, vaikka juuri samaisiin toiminnan tuottamiseen ja ohjaamiseen toimiin hallinta rakentuu. Subjektit, jotka poikkeavat normeista liiaksi tai eivät toimi kuten heidän edellytetään toimivan, saatetaan normaalistaa tietyissä institutionaalisissa yhteyksissä hyvinkin

kurinalaistavasti. (Kaisto ja Pyykkönen 2010, 11–12.)

Vapaus saa hallinnan analytiikassa merkityksensä ja muotonsa vallitsevien hallintakäytäntöjen kontekstissa. Vapauteen sisältyy myös sisäänrakennettu käsitys siitä mitä vapaus on ja miten se toteutuu. Siten vapautta määritellään ohjatusti ja tavoitteellisesti ennalta annettujen ihanteiden ja vaihtoehtojen mukaisesti, kuten työ, elämäntavat tai muut subjektiivisuuttamme, vaurauttamme, terveyttä ja onnellisuuttamme määrittävät tekijät. Hallinnan analytiikassa subjekti käsitetään siis yhtäältä hallinnan kohteeksi, että toisaalta aktiiviseksi oman itsensä toimijaksi. (Kaisto ja Pyykkönen 2010, 11–12.)

Subjektin ja kansalaisuuden muoto ei ole pysyvä, vaan se muuttuu vallitsevan hallintamentaliteetin mukana. Yksilötason diskurssin rinnalla nykypäivän yhteiskunnan moniarvoistumisen ja monikulttuuristumisen ilmiöt kiinnittävät huomiota myös yhteisöjen kautta tapahtuvaan hallintaan. Yhteisöllä viitataan niihin tunnesiteisiin, joita yksilöillä on tiettyjä kulttuureja kohtaan, ja joiden pohjalta yksilöiden identiteetti ja sitoutuminen rakentuvat. Uusi diskurssi on avannut tilaa yhteisön nimissä käytävälle identiteettipoliittiselle kamppailulle, josta esimerkkinä ovat yksilöoikeuksia ja syrjintää koskevat ristiriidat monikulttuurisuuden kehityksessä. Toisaalta pyrkimykset ja teknologiat hallita yhteisön kautta ovat lisääntyneet. Samoin kuin yksilöitä ohjaavat hallinnan mekanismit, niiden ydin on vastuullisuuden lisäämisessä. Yhtäältä julkinen valta ”auttaa” yhteisöjä ottamaan vastuun omasta turvallisuudestaan ja järjestyksenpidosta, ja toisaalta yksilöiltä edellytetään vastuullisuutta yhteisöään kohtaan. (Helen 2010, 38–39.)

Pyrin tutkielmassani hahmottamaan toimijuutta ja subjektin rakennetta liikkuvaan väestönosaan kohdistuvassa hallinnassa. Minua kiinnostaa avata tietyssä ajassa ja tilassa vallitsevia käsitteitä toimijuudesta ja vallankäyttäjien suhteesta hallittaviin, sekä yksilösubjektin suhteesta kollektiiviseen yhteisöön ja ryhmään.

3 METODOLOGIA

3.1 Lähtökohdat laadulliselle analyysille

Tutkimuksen tavoitteena on aina löytää selitys ja merkitys, joka lopulta johdattaa tutkijan tutkimuksen tuloksena esitettyihin johtopäätöksiin. Tutkimuksen luonne rakentuu asioiden kriittisestä tarkastelusta ja havainnoimisesta sen sijaan, että asiat otetaan annettuina totuuksina ja itsestäänselvyyksinä. (Metsämuuronen 2006, 81.)

Tutkimukseni on laadullista analyysia. Laadullinen tutkimusote soveltuu hyvin, kun ollaan kiinnostuneita tapahtumien yksityiskohtaisista rakenteista ja yksittäisten toimijoiden merkitysrakenteista. Tutkimuksessa halutaan myös tutkia koetilanteeksi soveltumattomia luonnollisia tilanteita ja niiden muuttujia, sekä halutaan selvittää määriteltäviä syy- ja seuraussuhteita. (Metsämuuronen 2006, 88.)

Maailmanpankin romanien köyhyydestä teettämä tutkimus korostaa laadullisen tutkimuksen etuja Keski- ja Itä-Euroopan romaneja koskevien ongelmien dynamiikan ymmärtämisessä – "laadullisella tutkimuksella voidaan löytää sosiaaliset prosessit, mekanismit ja sosiaalisten muuttujien väliset suhteet, joita on vaikea havaita pelkästään numeroita tuijottamalla. – Niinpä kvalitatiivinen tutkimus antaa terävemmän kuvan romanien elinoloista eri yhteisöissä, ja painottaessaan romanipopulaatioiden moninaisuutta se auttaa ymmärtämään paremmin, kuinka köyhyyden syyt nivoutuvat toisiinsa" (Pogány 2004, 21–22).

Laadullinen analyysi muodostuu kahdesta vaiheesta, jotka nivoutuvat toisiinsa: havaintojen pelkistäminen ja tulosten tulkinta. Aineistoa tarkastellaan vain tietystä määritellystä teoreettis metodologisesta näkökulmasta, jolloin kiinnitetään huomiota vain niihin seikkoihin, jotka ovat kulloisenkin teoreettisen viitekehyksen ja kysymyksenasettelun kannalta olennaisia. Havaintoja pyritään yhdistämään etsimällä yhteisiä piirteitä, nimittäjiä tai muotoilemalla sääntö rakenne, joka pätee poikkeuksetta kautta aineiston. (Alasuutari 2011, 39–40.) Havaintojen rajaaminen mahdollisimman suppeaksi joukoksi on erityisen tärkeää, jotta todenpitävien erotteluiden ja

tyypittelyiden tekeminen on mahdollista ja johtaa luotettaviin tuloksiin (Alasuutari 2011, 43).

Teoreettisen viitekehysten ja siihen sopivan tutkimusmetodin valitseminen on tutkimuksen kannalta keskeisin ja kauaskantoisin tutkimusta määrittelevä ratkaisu. Teoreettinen viitekehys määrää myös sen millaista aineistoa tutkimuksessa on mielekästä käyttää ja millaista menetelmää sen analysoinnissa. Toisaalta aineiston luonne asettaa rajat sille, millainen teoreettinen viitekehys voi olla, samoin kuin siinä käytettävä metodi. Laadulliselle analyysille on tyypillistä kerätä aineistoa, joka mahdollistaa mahdollisimman laajan ja joustavan tarkastelun. Aineisto voi täten olla erilaisia tekstejä, puheita tai interaktiotilanteita eri ilmiöistä. (Alasuutari 2011, 83, 88.)

3.2 Teoriaohjaavan sisällönanalyysin avaimet

Laadullinen analyysi jaetaan tavallisesti induktiiviseen ja deduktiiviseen analyysiin. Tämä jako perustuu tutkimuksessa käytettyyn päättelyn logiikkaan, joka on joko induktiivinen tai deduktiivinen. Induktiivisella tässä yhteydessä tarkoitetaan yksittäisestä yleiseen ja deduktiivisella yleisestä yksittäiseen. Lisäksi usein nostetaan esiin kolmas tieteellisen päättelyn logiikka, joka on abduktiivinen päättely, jolla viitataan tilanteisiin, joissa teorianmuodostus on mahdollista, kun havaintojen tekoon liittyy jokin johtoajatus. (Tuomi ja Sarajärvi 2009, 95–96.)

Teoriaohjaavan analyysin päättelyn logiikasta puhuttaessa tarkoitetaan yleensä abduktiivista päättelyä. Tutkijan ajatteluprosessia ohjaavat vaihtelevasti eri korostuksilla aineistolähtöisyys ja valmiit mallit. Tutkijan tehtävä on yhdistellä näitä eri kategorioita ja tehdä päätelmiä. (Tuomi ja Sarajärvi 2009, 96.)

Oma tutkimukseni on abduktiivinen teoriaohjaava analyysi, jossa hallinnan analytiikan teoriaa ja sen käsitteistöä käytetään apuna analyysin teossa. Olen valinnut tutkielmani tutkimusmenetelmäksi teoriaohjaavan sisällönanalyysin, jossa teoreettiset käsitteet ovat jo olemassa ja ne tuodaan aineiston käsittelyyn valmiina, ilmiöstä jo tiedettynä.

Aineiston analysoinnissa olen käyttänyt teoriaohjaavaa sisällönanalyysyä väljästi ja päättänyt yhdistelemään kahta eri lähestymistapaa, jotka vaikuttavat tutkimustuloksiin – yhtäältä olen tarkastellut aineistoa sellaisenaan ja vasta myöhemmässä vaiheessa analyysin edetessä sovittanut sen sopimaan valitsemaani hallinnan analytiikan teoriaan. Toisaalta olen poiminut aineistosta asioita ja ilmiötä määritteleviä tekijöitä tutkimuksen alkuvaiheessa teorian mukaisesti. (Ks. Tuomi ja Sarajärvi 2009, 117, 100.)

Aineiston analyysin ensimmäisessä vaiheessa olen Millerin ja Rosen hallinnan analytiikan teorian pohjalta muodostanut väljän analyysirungon, jonka peruselementit ovat teorian keskeiseen käsitteistöön kuuluvat hallinnan rationaliteetit ja teknologiat. Huomioiden romanien historian merkityksen heidän sosio-ekonomiseen asemaansa, olen myös tarkastellut romanipolitiikkaa suhteessa historiallisiin hallintamentaliteetin muotoihin sekä nykyilmiön suhdetta käsitykseen suomalaisesta hyvinvointiyhteiskunnasta. Analyysin edetessä olen pyrkinyt löytämään ja erottelamaan aineistosta tutkimusongelman kannalta olennaiset aiheet ja analyysirungon sisälle kuuluvat asiat. Pääpaino aineiston analyysissä on ollut hallinnan rationaliteettien ja teknisten ulottuvuuksien peruspiirteiden tarkastelussa. Huomioni on näiden mukaisesti kiinnittynyt analysoimaan hallinnan käsitteellistämistä, viranomaisten esittämiä moraalisia perusteita, tiedon ja asiantuntijuuden formalisointia, hallintaan liittyvää idiomatiikkaa, sekä teknisiä keinoja välineellistää rationaliteetit ja ohjia hallinnan päämääriä.

Teoriaohjaavassa sisällönanalyysissä toimivan ja relevantin teorian valitseminen on ratkaisevaa tutkimuksellisten tavoitteiden asettamiseksi ja tulosten saavuttamiseksi. Hallinnan analytiikan teorialla on pitkät juuret politiikan tutkimuksessa ja Peter Millerin ja Nikolas Rosen käsitykset hallintamentaliteetista kytkeytyvät läheisesti liikkuvan väestön kysymyksiin. Teorian avulla olen myös pystynyt tarkastelemaan hallinnan ja liikkuvan väestön välistä suhdetta sekä historian ja nykyhetken merkitystä sosiaalisen todellisuuden rakentamisessa ja valtasuhteiden todentumisessa. Teoreettisen viitekehyksen käyttö on mahdollistanut erilaisten kategorioiden rakentamisen analyysirungon sisälle ja olen pystynyt identifioimaan erityyppisiä analyysiyksiköitä, kuten representaation, toiseuden, rajojen ja eksklusion teemoja. Olen lisäksi pyrkinyt

nostamaan esiin analyysissä teorian ulkopuolelle jääviä asioita, joista on mahdollista muodostaa uusia luokituksia ja näkökulmia ilmiön tutkimiseen. (Ks. Tuomi ja Sarajärvi 2009, 97.)

3.3 Aineiston esittely

Romanit puuttuivat pitkään yleisestä historiankirjoituksesta, jonka johdosta romanien itse tuottamaa kirjoitusta on hyvin vähän. Ongelma on tyypillinen romanitutkimukselle, jossa korostuu valtaväestön ja viranomaisten rooli lähdeaineiston laatijana ja kertojana. (Pulma 2006, 11.) Liikkuvan väestön hallinnan analysoinnissa tulee huomioida päätöksenteolle ja keskustelulle uudenlainen ongelmanasettelu, johon ei ollut olemassa valmiita toimintamalleja. Tämän johdosta näkökulma rajautuu käsittelemään viranomaistoimijoita, jotka pitkälti tuottavat romanien historiaa ja nykytilannetta koskevaa aineistoa, päättävät romani- ja vähemmistöpolitiikan sisällöstä ja myös ohjaavat vahvasti aiheesta käytävää julkista keskustelua ja päätöksentekoa.

Tutkielmani primaariaineisto koostuu eri viranomaistahojen toimittamista päätösasiakirjoista ja raporteista, jotka kaikki suorasti tai välillisesti käsittelevät liikkuvan väestön hallintaa Suomessa. Aineistovalintaa voi pitää perinteisenä hallinnan analytiikan tutkimusperinteessä, jossa aineistona yleisesti käytetään erilaisia viranomaisten, asiantuntijoiden ja hallinnon kirjallisia asiakirjoja, julkaisuja ja kuvauksia (Ks. Walters ja Haahr 2005, 6–7).

Vuoden 2008 aineisto *Katukerjääminen ja viranomaistoiminta: Kerjäämiseen liittyvien viranomaistoimien yhdenmukaistamistarvetta selvittävä työryhmä* on sisäasiainministeriön laatima raportti, jonka tavoitteena on kartoittaa viranomaisten toimenpiteiden yhdenmukaistamistarvetta kansallisella tasolla ja tehdä asianmukaisia kehittämissuhteita sekä mahdollisia ohjeistuksia ja lainsäädäntämuutoksia. Viranomaisten toimintamahdollisuuksiin liittyvien muutosehdotusten lisäksi työryhmän tavoitteena on kehittää Romanian kanssa tehtävää yhteistyötä ja arvioida ilmiöön liittyvän järjestäytyneen rikollisuuden määrää. Raportti asemoi ilmiön viranomaisasiaksi, jonka keskeisinä toimijoina korostuvat sosiaali- ja

terveysviranomaiset, poliisi ja maahanmuuttoasioista vastaavat virkamiehet.

Diakonissalaitoksen *Rom po drom – projektin loppuraportti* (2010) on laadittu vastineena Helsingin kaupungin sosiaaliviraston ja Helsingin kaupungin hallintokeskuksen ehdotukseen dokumentoida tietoja viranomaisille, minimoida kerjäämisestä aiheutuvia haittoja, luoda kontakti liikkuvaan väestöön ja selvittää maahantulomotiiveja ja akuutin avun tarvetta. Hallinnallisesta näkökulmasta tavoitteena on selvittää missä romanisiirtolaiset ovat ja missä heidän pitäisi olla ja kehittää tapoja siirtyä yhdestä tilasta toiseen. Muista raporteista poiketen, projekti toteutettiin kenttätöinä, jonka yhteydessä liikkuvaa väestöä haastateltiin ja kuultiin.

Sisäasiainministeriön *Kerjäämisen kieltämistä selvittävä työryhmä: Loppuraportti* (2010) asiakirjassa esitetään perusteita kerjäämisen kieltämiselle. Raportti keskittyy käsittelemään järjestyslakiin tehtäviä muutoksia ja kerjäämisen kriminalisointia perustelevia argumentteja. Hallinnan tarkastelun kannalta huomionarvoista on, että raportti sisältää oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön loppuraporttiin jättämän eriävän mielipiteen, joka varsin suorasanaisesti tyrmää koko ehdotuksen ja huomauttaa selvityksen tarkoituksenhakuisuudesta.

Helsingin kaupungin asettaman työryhmän loppuraportissa *Linjauksia kerjäläisongelman käsittelemiseksi Helsingissä: Työryhmän raportti 27.4.2011* palataan jälleen kaupunkitasolla tapahtuvaan liikkuvan väestön hallintaan. Selvitys keskittyy tarkastelemaan yksittäisen kaupungin vastuuta globaalista ongelmasta ja resursseista toimia sen ratkaisemiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriön laatima *Suomen romanipoliittinen ohjelma (ROMPO)* hyväksyttiin 2009. Ohjelman tavoitteena oli edistää romanivähemmistöön kuuluvien henkilöiden yhdenvertaisuutta ja osallisuutta elämän eri osa-alueilla ja visiona, että vuonna 2017 Suomi olisi edelläkävijä romanivähemmistön aseman edistämisessä Euroopassa. ROMPO-raportissa asetettiin tavoitteeksi, että Suomi edistäisi romanistrategian kehittämistä EU-tasolla ja tarjoaisi hyviä käytäntöjään sovellettavaksi myös muissa maissa. Tämän pohjalta laadittiin *Suomen tavoitteet eurooppalaisen*

romanipolitiikan edistämiseksi: Suomen eurooppalaisen romanipolitiikan käsikirja (2010), jonka ensimmäisessä osassa esitetään täydentäviä ehdotuksia EU:n romanipolitiikan kehittämiseksi. Näitä toimenpiteitä ovat muun muassa Roma Platformin kehittäminen, rakennerahastojen hyödyntäminen, ehdotukset Euroopan neuvoston ja Etyjin romanitoimintojen kehittämiseksi sekä ehdotukset romanikysymyksiin vaikuttamiseksi kahdenvälisissä ja monenkeskisissä yhteyksissä. Käsikirjan toinen osio luo katsauksen romanien tilanteeseen Euroopassa, EU:n, Euroopan neuvoston, Etyjin, YK:n ja Maailmanpankin romaneja koskeviin toimiin, perusoikeuslainsäädäntöön sekä kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin sekä esittelee keskeisiä kansainvälisiä ja kansallisia romanitoimijoita.

4 KATSAUS ROMANIVÄHEMMISTÖN TILANTEeseen EUROOPASSA JA SUOMESSA

4.1 Romanien historia Euroopassa

Etnopoliittisessa hallintavaltaa käsittelevässä tutkimuksessa kulttuurilla ja historialla on usein suuri merkitys. Tarkastelen seuraavaksi romanivähemmistön historiaa Euroopassa ja Suomessa, sillä se sisältää monia yhteiskunnallisia hallintavallan muotoja, jotka näkyvät hyvin samankaltaisina romaneihin kohdistettuina suhtautumis- ja toimintatapoihin nykypäivänä. Lainsäädäntö ja viranomaiskäytännöt ovat syrjineet romaneja vuosisatojen ajan, eivätkä yhdenvertaisuus ja syrjimättömyysperiaate ole toteutuneet romanien kohdalla. (Ks. Hirvonen 2012, 183.)

Pitkän historiallisen aikavälin käyttö on tarpeen, sillä tarkoituksena on osoittaa jatkumo romanien kohtaamassa syrjinnässä, stigmatisaatiossa ja segregaatiossa. Historia kietoutuu tiiviisti eurooppalaisen yhteiskunnan rakenteisiin ja kehitykseen. Huomionarvoista on, että kuhunkin historialliseen jaksoon on sisältynyt kaksi päälinjaa: yhtäältä pyrkimys pitää romanit valtiollisten ja yhteiskunnallisten rakenteiden ulkopuolella ja toisaalta pyrkimys integroida romanit. 1900-luvun jälkipuoliskolle asti molempiin suuntauksiin rakentui heikompi tai vahvempi assimilaatiotavoite, joka esti romanien legitiimin aseman itseään koskevan politiikan määrittelyssä. (Pulma 2006, 195).

Romanien historiaa koskevat vaiheet ovat pysyneet pitkään piilossa historian kirjoituksista. Lähes tähän päivään asti romanit eivät ole itse tuottaneet tekstejä omasta historiastaan. (Pogány 2005, 24.) Tästä syystä suurin osa romaneja käsittelevästä historiallisesta kirjoituksesta on peräisin viranomaisten teksteistä. Historioitsijoiden tuottama tutkimustieto on monin paikoin puutteellista ja lähdetiedoiltaan ristiriitaista. Modernia tieteellistä tutkimusta romaneista on olemassa hyvin vähän, joten romanien varhaishistorian kulku jää hämärän peittoon. Lukuisat tutkimukset sijoittavat romanien alkukodin Intiaan, josta romanit ovat lähteneet liikkeelle kolmena laajana muuttoliikkeenä. Ensimmäisten romanien uskotaan saapuneen Eurooppaan 1100–1300-luvulla. Nykykäsityksen mukaan romanit eivät missään vaiheessa ole olleet

kulttuurisesti yhtenäinen tai selvärajainen kansa, vaan eri heimot ovat liikkueensa omaksuneet kulttuuriinsa paikallisia piirteitä. Romanit muodostavat vähemmistöjen moninaisuuden, jonka kollektiivinen identiteetti on varsin vaatimaton. Hajaantumisestaan huolimatta Euroopan romaniväestöllä katsotaan olevan yhteisiä historiallisia ja kulttuurisia piirteitä, jotka yhdistävät heidät ”romanikansaksi”. Romaneja jossain määrin yhdistävinä tekijöinä on pidetty heihin Euroopassa eri aikoina kohdistuneita vainoja, liikkuvaa toimeentulostrategiaa sekä kulttuurisia ominaispiirteitä, kuten perheen ja suvun merkitystä. (Isaksson ja Jokisalo 2005, 323–326.)

Romanit ovat verrattain uusia tulokkaita Keski- ja Itä-Euroopassa, ja he saapuivat vuosisatoja myöhemmin kuin esimerkiksi slaavit ja madjaarit (unkarilaiset). Toisin kuin monia romaneja edeltäneitä kansoja, romaneja oli vähän ja he muodostivat epähäyhtenäisen joukon, joka asettuessaan Eurooppaan asemoi itsensä vähemmistön asemaan. (Pogány 2005, 45.) Eurooppaan tullessaan romanit kohtasivat yrityksiä sulauttaa heidät valtakulttuuriin muun muassa kiertolaisuuden kieltävien lakien ja romanilasten pakotettujen adoptioiden avulla. Nykyisen Romanian alueella romanit elivät maaorjuudessa vuoden 1864 orjakaupan kieltämiseen asti. (Ulkoasiainministeriö 2011, 57.)

Synkin ajanjakso romanien historiassa ajoittuu toiseen maailmansotaan, jolloin joidenkin arvioiden mukaan jopa puolitoista miljoonaa romania kuoli kansallissosialistisen Saksan keskitys- ja tuhoamisleireillä. Romaneihin kohdistunut kansanmurha *Porajmos* on yleisesti juutalaisvainoja heikommin tunnettu, mutta se sijoittaa romanit holokaustin uhrien keskiöön. (Ulkoasiainministeriö 2011, 58.) Romanien kohtelu oli sodan aikana äärimmäisen julmaa ja kokonainen romaniväestö luokiteltiin uhkaksi Saksan kansalle (Pogány 2005, 58). Saksan natsijohdon määrittelemään ”mustalaisongelmaan” vastattiin viranomaistoimia tehostamalla, kontrollimenetelmiä laajentamalla ja romanien liikkumisvapautta rajoittamalla. Vuonna 1933 laadittu perinnöllisten tautien estämisen laki mahdollisti romanien pakkosteriloinnit. Vuodesta 1938 säädetyissä ”mustalaisvitsauksen” vastaisissa säädöksissä korostettiin ”sekarotuisten mustalaisten” rodullista alemmuutta. (Hirvonen 2012, 188–189.)

Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous hyväksyi keväällä 2002 romanien oikeudellista asemaa Euroopassa koskevan suosituksen 1557, jossa korostetaan, että ”romaneita syrjitään, marginalisoidaan ja eristetään vielä tänäkin päivänä. Syrjintä on laajaa julkisella ja yksityisellä elämänalueella: muun muassa pääsy julkisiin tiloihin, koulutus, työelämä, terveyspalvelut ja asuminen sekä liikkuminen maasta toiseen ja turvapaikkamenettelyn saatavuus ovat hankalia. Romanien marginalisointi sekä taloudellinen ja sosiaalinen eristäminen ovat muuttumassa etniseksi syrjinnäksi, joka usein kurittaa heikoimpia sosiaalisia ryhmiä” (Pogány 2005, 174).

4.2 Romanipolitiikka ja vähemmistön asema Suomessa

Pohjoismaihin ja Suomeen ensimmäiset romanit saapuivat 1500-luvulla. Tarkkaa tietoa romanien saapumisen syistä ei ole, mutta niiden on oletettu liittyneen sekä romanien kiertolaisuuteen, että kiristyneeseen irtolaispolitiikkaan ja romaneihin kohdistuneisiin vainoihin 1500- ja 1600-luvuilla muissa Itämeren alueen maissa. (Häkkinen ja Tervonen 2005, 16.) Kiertävät tulokkaat kohtasivat torjuntaa kirkon ja valtiovallan taholta ja pian romaneja alettiin pitää irtolaisina, joiden vierasmaalaisuus ja uskonnollinen epämääräisyys herättivät epäilyjä. Romanit määriteltiin ”hyödyttömiksi ulkomaalaisiksi”, joiden pääsy seurakuntien jäsenyyteen ja kansalaisuuteen tuli estää. (Pulma 2006, 22, 195.)

1500-luvulta alkaen kaikissa Pohjoismaissa säätyjako syveni ja keskitetyn valtion voima lisääntyi, jonka johdosta kaikki köyhälistöryhmät joutuivat tarkkailun ja tehostuneen hallinnon alaisiksi. Kohtelua määrittelevänä tekijänä ei ollut etninen tausta, vaan ratkaisevaa oli, miten kukin ryhmä hyödytti kasvavaa valtiomahtia ja toisaalta sopeutui sääty-yhteiskunnan normeihin. (Pulma 2006, 196.)

1600-luvulla niin kutsusta kotipaikkaoikeudesta tuli keskeisin ”laillisen köyhän” ja ”rikollisen irtolaisen” erottava tekijä kaikkialla Euroopassa. Ehdot pysyvästä asuinpaikasta ja veronkannosta eivät kuitenkaan toteutuneet monen köyhälistöryhmän osalta, joiden toimeentulo perustui liikkumiseen. (Pulma 2006, 196.)

Alkuun romanien etnisyyden ja irtolaisuuden määrittely oli epäselvää ja tulijoista käytettiin rinnakkain nimityksiä tattari ja mustalainen, mikä aiheutti erimielisyyttä siitä, oliko kyseessä yksi vai kaksi ryhmää (Pulma 2006, 108). Perhekunnittain kiertelevät ryhmät, epämääräiset ammattinimikkeet ja kirkon syytökset taikuuden harjoittamisesta ja jumalattomuudesta lisäsivät kielteistä suhtautumista ja epäilyjä romaneja kohtaan (Pulma 2009, 84). Romanien elämää pyrittiin säätelemään ja integroituminen ajan sääty-yhteiskuntaan, osana sen laajaa alaluokkaa, pyrittiin estämään säädösteitse. Viranomaistoimista huolimatta romaneja asui 1700-luvun loppuun mennessä laajalti maan eri alueilla. (Häkkinen ja Tervonen 2005, 17.)

Kirkko tunnusti romanit omaksi ryhmäkseen osana vuonna 1686 säädettyä Kirkkolakia, joka velvoitti papiston pitämään huolta ”kotimaisista tattareista”. Tämä oli ensimmäinen kerta, kun kotimaiset ja ulkomaiset romanit määriteltiin selkeästi omiksi ryhmikseen. Tämä linjaus säilyi 1700-luvun läpi aina 1850-luvulle saakka. (Pulma 2009, 84–85). Merkille pantavaa on, että rajojen yli tapahtuva liikehdintä oli jo tuolloin lisääntynyt ja tähän pyrittiin puuttumaan (Pulma 2006, 30).

1700-luvulle tultaessa romanit alkoivat integroitua yhteiskuntaan armeijan avulla. Ruotsi tarvitsi kipeästi lisämiehiä suurvalta-armeijaansa, ja romaneille tarjoutui samalla pääsy laillisen suojelun piiriin. Armeija mahdollisti myös siirtymisen erilaisiin siviiliammatteihin ja porvarioikeuksien ostamiseen, ja näitä mahdollisuuksia käytettiin laajasti hyväksi. Integroimiseen tähtäävä politiikka jatkui varsin muuttumattomana seuraavat 200 vuotta. Romanit tunnistettiin selkeästi omaksi ryhmäkseen, jonka etnistä erilaisuutta ei pidetty ongelmana. Sen sijaan ongelmaksi muodostuivat romanien elämäntapojen sopimattomuus sääty-yhteiskuntaan ja suurissa ryhmissä liikkuneet ulkomaiset kulkijat. (Pulma 2006, 196–197.) Ensimmäiset viitteet pakkotyöhön määrittämisestä ja romanilasten huostaanotoista sijoittuvat tähän vaiheeseen (Pulma 2006, 34).

Autonomisen Suomen suuriruhtinaskunnan aikana Suomessa asuneet romanit nähtiin osana Suomen kansaa. Armeijan lakkauttaminen merkitsi muutoksia romanien asemalle, joskin Ruotsin ajan lait olivat edelleen voimassa. Vuoden 1852 ja 1865

irtolaislaeissa romanit määriteltiin irtolaisryhmäksi, jonka viranomaiskohtelu oli muuta väestöä ankarampaa. Kiertäminen ja kerjääminen asettivat romanit alituisen riskiin joutua irtolaisen asemaan, joka osaltaan lisäsi romanien pyrkimyksiä osoittaa kuuluvansa laillisen suojelun piiriin. (Pulma 2009, 85–88).

Myöhemmin voimaan tulleen elinkeinovapauden uudistuksen myötä jokainen oli vapaa hankkimaan elantonsa mistä ja miten halusi. Vuoden 1883 irtolaislaissa romaneita ei enää mainittu erityisenä irtolaispolitiikan kohteena, vaan irtolaisuus yhdistettiin työtä vieroksuvaan, siveettömään tai muutoin pahatapaiseen elämään. (Pulma 2006, 79–80.)

Romanikysymys jäsenyi ensisijaisesti kriminalisoidun irtolaispolitiikan, ei vähemmistöpolitiikan lähtökohdista. Kiinnostus romanikysymykseen heräsi uudenlaisen kansalaisyhteiskunnan kehittymisen myötä 1860-luvulla, kun asiaa käsiteltiin laajasti lehdistössä ja ymmärrys romanien etnisestä taustasta ja vaiheista lisääntyi (Pulma 2006, 53, 55). Tieteellisenä esitetty tieto oli kuitenkin usein mytologisoivaa ja perustui stereotypioihin. Romanivastaisuus popularisoitui uskomuksina romaneista esimerkiksi lastenryöstäjinä ja ihmissyöjinä. (Tervonen 2012, 143.)

1800-luvun lopulla ja 1900-luvun alkupuolella romanipolitiikka korostui rotukysymyksenä, jonka taustalla vaikuttivat romaniväestön etnisyys ja geneettiset piirteet. Vastakkainasettelu erityispolitiikan ja eristämisen sekä yleisen yhteiskuntapolitiikan kautta tapahtuvan sopeuttamisen välillä korostui, ja kielinationalistinen painotus romanien oman kielen hävittämisestä osana assimilaatiota kasvoi. Päävastuu romanien romanipolitiikasta oli pitkään Mustalaislähetyksellä, joka valtiollisena toimijana toteutti assimilaatiopyrkimyksiä jopa parinkymmenen vuoden ajan. Yhtenäisen romanipolitiikan luomisessa ei onnistuttu ja tilanne muuttui vasta toisen maailmansodan jälkeisenä aikana, jolloin rotupolitiikka joutui kielteiseen valoon. (Pulma 2006, 198–199.)

Suomessa valtiollinen romanipolitiikka koki muutoksen vasta 1960-luvun loppupuolella. Suomalaisen yhteiskunnan nopea rakennemuutos muutti romanien elin- ja asumismahdollisuuksia, kun perinteiset romaniammatit kuten käsityöläisyys,

hevostenhoito ja kaupustelu, menettivät merkitystään maatalouden koneellistumisen ja urbanisoitumisen myötä. Samalla romanien pääsy työ- ja palvelumarkkinoille vaikeutui oleellisesti. (Romanit.fi 2016.)

Kansainvälinen kehitys ja Suomen integroituminen kansainväliseen järjestelmään merkitsivät uudenlaista vähemmistöpolitiikkaa, jonka keskeisinä vaatimuksina olivat vähemmistöoikeuksien ja ihmisoikeuksien suojeleminen ja vahvistaminen. Vähemmistöjen edustajat otettiin mukaan itseään koskevaan päätöksentekoon ja poliittiseen prosessiin, jossa määriteltiin etnisiä ja kulttuurisia tekijöitä. Romanien sosiaalisen aseman parantaminen nähtiin valtion velvollisuudeksi ja etniseen ryhmään kuulumisen katsottiin tuottavan erityisiä sosiaalisia etuja ja oikeuksia. Valtio pyrki parantamaan romanien asemaa niin sanotun positiivisen syrjinnän keinoin, joka lisäsi romaniväestön riippuvuutta valtiollisista tulonsiirto- ja sosiaalipalveluista. Tässä mielessä vähemmistöpolitiikassa on nähtävissä suoria yhtymäkohtia hyvinvointivaltiopolitiikkaan, joka yhdisti kaikkia Pohjoismaita 1970-luvulla. (Pulma 2006, 193, 201–203.)

Viimeisintä romanipolitiikan vaihetta on kutsuttu kulttuurivähemmistövaiheeksi, jossa romanien asemaa on pyritty edistämään vahvistamalla romanien koulutus- ja työllistymismahdollisuuksia. Valtion rooli romanipolitiikassa kasvoi samalla, kun järjestöjen aktiivinen rooli heikentyi. (Pulma 2006, 194.) Vuonna 1995 säädetty perusoikeusuudistus ja vuoden 2000 uusi perustuslaki vahvistivat romanien yhteiskunnallista asemaa Suomessa, ja romanivähemmistön kulttuurilliset ja kielelliset oikeudet tunnustettiin. Suomen ensimmäinen romanipoliittinen ohjelma hyväksyttiin vuonna 2009. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009, 17, 28.) Romanien yhteiskunnallisen osallistumisen vahvistamisen näkökulmasta keskeisiä kansallisia toimijoita ovat Romaniasiain neuvottelukunta, joka toimii sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä, sekä Suomessa toimivat romanijärjestöt Romano Missio (entinen Mustalaislähetys), Suomen Vapaa Romanilähetys ry, Suomen romaniyhdistys ry ja Nuorten Romanien tukiyhdistys. (Hernesniemi ja Hannikainen 2000, 35.)

4.3 Kerjäämisen historia Suomessa

Vaikka kerjääminen on toisen maailmansodan jälkeisessä Suomessa ollut vähäistä ja marginaalista, se ei ole koskaan kokonaan hävinnyt. Lähes yhtä pitkä historia on kerjäämisen kontrollilla. 1500-luvulla kerjääminen nähtiin luonnollisena ammatinharjoituksena, jopa köyhän oikeutena, jolla oli oma vankka perustansa ja jopa epäviralliset ammattikillat. Suomessa kerjäläisyys ei missään vaiheessa ammattimaistunut siinä määrin kuin muissa Euroopan suurissa kaupungeissa. Kerjäläiset olivat yhteiskunnan alaluokkaa, irtolaisia, joille ominaista oli liikkuva toimeentulostrategia. Irtolaisuutta pyrittiin saada kuriin köyhäinhoitoa parantamalla, joka johti erilaisten työ- ja pakkotyölaitosten, hospitaalien ja lastenkotien yleistymiseen. 1500- ja 1600-lukujen välisenä aikana kerjäämiseen puututtiin lainsäädännöllisin keinoin ja vastuu köyhien hoidosta siirrettiin ensisijaisesti kaupungeille ja seurakunnille. Vuonna 1642 kerjääminen kiellettiin kokonaan Ruotsi-Suomen alueella kokonaan, mutta kiellon valvominen todettiin mahdottomaksi eikä toista vaihtoehtoa kyetty luomaan. Parikymmentä vuotta myöhemmin kerjääminen laillistettiin yhtenä vaivaishoidon muotona. (Pulma 2009, 71–73.)

1800-luvulla Suomen väestönkasvu johti pahenevaan piilotyöttömyyteen, joka kosketi voimakkaimmin maaseudun tilattomia ja kaupunkien liikaväestöä. Useat katovuodet, erityisesti 1860-luvun lopun nälkävuodet aiheuttivat laajoja kerjäläisjoukkoja. Samalla irtolaisuuden määritelmä muuttui. Irtolaisuuden kriteereiksi ei enää muuttuneessa tilanteessa riittänyt työnpuute, sillä köyhyys kosketi suuria työkykyisiä luokkia ja pakotti myös parempiosaiset kohtaamaan kerjäämisen väistämättömyyden. Määritelmä muuttui myös lakitasolla, ja suojeluksettomuus eli irtolaisuus rajoittui koskemaan vain työtä vieroksuvia pahantapaisia henkilöitä sekä romaneja. Kerjäläisyys muuttui joukkoilmiöksi Suomen sisällissodan aikana vuonna 1918 ja 1930-luvun pula-aikana, jolloin kerjuulle lähdettiin pakosta. Suurten yhteiskunnallisten murrosten aikana viranomaisten puuttuminen kerjäämiseen oli vähäistä, mutta normaaliaikana suora kerjäys ei ollut laillista. (Pulma 2009, 74–76.)

Laman jälkeen valtiovalta ryhtyi ohjaamaan sosiaalipolitiikka yhä vahvemmin erilaisten sosiaalisten avustusten ja toimenpiteiden avulla. Valtiojohtoinen politiikka voimistui 1960-luvulla, kun Suomi muiden Pohjoismaisten tavoin alkoi rakentaa hyvinvointivaltiota. Köyhäinhoidolle muutos merkitsi, että köyhyys ja huono-osaisuus alettiin ymmärtää yhtäältä sekä yksilöiden että sosiaaliluokkien ongelmina, että myös talouskasvua hidastavina tekijöinä, jotka aiheuttavat konflikteja ja ristiriitoja. (Häkkinen ja Peltola 2009, 61, 68.)

1970-luvulle tultaessa kerjääminen oli jo marginaalista, jonka seurauksena irtolaislaki lopulta kumottiin tarpeettomana vuonna 1986. Myös kerjuukiello poistettiin tarpeettomana vuonna 2003 uudesta järjestyslaista, joka korvasi kuntakohtaiset järjestyssäännöt. Lain kumoamisen jälkeen kerjääminen on ollut sallittua, mikäli se ei uhkaa yleistä järjestystä. (Pulma 2009, 82.)

4.4 Nykypäivän ilmiön taustat

YK:n kehitysohjelma UNDP:n mukaan romaniväestön inhimillistä kehitystä mittaavat indikaattorit ovat keskimääräisvähemmistöä alhaisemmat lähes kaikilla elämänalueilla. Esimerkiksi romanilasten lapsikuolleisuus on noin kolme kertaa korkeampi kuin valtaväestöön kuuluvien lasten. Kaakkois-Euroopan romaneista neljäsosa asuu slummeihin verrattavissa oloissa, kun valtaväestön keskuudessa vastaava luku on kolme prosenttia. Lähes puolet, noin 45 prosenttia romaneista elää köyhyydessä ja yli puolelta puuttuu kelvollinen asunto, mukaan lukien toimiva vesi- ja jätehuolto. Lisäksi Itä- ja Keski-Euroopassa asuvien romanien elinajanodote on kymmenen vuotta lyhyempi kuin muiden asukkaiden. (Mehtonen 2012, 149–150.)

Kommunististen hallintojen luhistuessa ja siirryttäessä vapaaseen markkinatalouteen miljoonat romanit menettivät työpaikkansa. Esimerkiksi Unkarissa romanimiesten työttömyys kohosi 15 prosentista vuonna 1985 yli 70 prosenttiin vuoteen 2009 mennessä. Yhtäältä kiihkomielisen etno-nationalismin nousu, josta Jugoslavian hajoamissodat ovat väkivaltaisin osoitus, nostatti romanivastaisuutta alueella. Väkivaltaiset hyökkäykset sekä avoimen rasistinen ja vihamielinen puhe jäivät osaksi

poliittista keskustelua ja romanien kohtelua. (Tervonen 2012, 145–146.) Romanit kärsivät usein myös poliisin ylimitoitetusta voimankäytöstä ja rasistisesta väkivallasta (Puumalainen 2009, 129).

Suomen sisäasiainministeriön mukaan ensimmäiset elantonsa kerjäämällä hankkivat liikkuvat ryhmät saapuivat Suomeen vuonna 2000 (Sisäasiainministeriö 2008, 9). Vuonna 2015 poliisi arvioi Helsingin seudulla olleen viime vuosina enintään 500 kerjäläistä (Iltalehti 2015). Liikkuva väestö on levittäytynyt laajalti Suomessa suurkaupungeista taajama-alueille. Suomeen tulleet liikkuva ryhmät ovat olleet etniseltä taustaltaan pääosin Romanian romaneja, jotka tulevat köyhistä maaseutukylistä. Suomi ei ole liikkuvan väestön ykköskohde, vaan Suomeen tullaan usein muista Euroopan suurkaupungeista. Monet Suomeen tulevista romanisiirtolaisista ovat taustaltaan perinteisten ammattialojen tekijöitä, joilla ei ole virallisia dokumentteja työtaidon todistamiseksi, sillä taidot ovat usein suvussa perittyjä. Ensisijainen maahan tulon syy on työnhaku, joka koulutuksen ja kielitaidon puutteen vuoksi vaihtuu kerjäämiseen, katumusisointiin ja pullojen keräämiseen. Myös asunnon löytyminen on haasteellista. (Yle Radio Suomi 2012.)

Toisin kuin monissa muissa EU-jäsenmaissa, Romaniassa kerjääminen on ankarasti sanktioitu. Pohjoismaista Tanskassa kerjääminen on kielletty, ja Norjassa kunnat saavat itse päättää kieltävätkö ne kerjäämisen. Syrjäytyminen työmarkkinoilla ja huono asema kotimaassa, sekä vastaavasti käsitys kohdemaiden työmarkkinoiden avoimuudesta ja yhdenvertaisuudesta vetävät ihmisiä lähtemään. Suurin osa pysyy omilla kotiseuduillaan, mutta toisaalta monet ovat pakotettuja lähtemään etsimään elantoaan itselleen ja perheelleen. (Sveriges Radio Sisuradio 2014.)

Liikkuvat romanisiirtolaiset erottuvat muusta väestöstä ulkomaalaisina, joiden oleskelu ja toiminta ovat säänneltyä, mutta samalla merkittävästi vapautettua. Kaikille EU-kansalaisille kuuluvaan liikkumisvapauteen sisältyy henkilön oikeus vapaasti lähteä kotimaastaan, tulla toiseen jäsenvaltioon ja oleskella siellä lyhytaikaisesti. EU-kansalaisen oleskeluoikeuden ehtoina ovat, että henkilö voi liikkua ja oleskella vapaasti toisessa jäsenvaltiossa enintään kolmen kuukauden ajan edellyttäen, että henkilöllä on

esittää voimassa oleva henkilöllisyystodistus. Toisena edellytyksenä oleskeluluvan säilymiselle on, että henkilön oleskelusta ei saa aiheutua kohtuutonta rasitusta Suomen sosiaaliturvajärjestelmälle eikä hän vaaranna yleistä järjestystä tai turvallisuutta. (Puumalainen 2009, 135–137, 152.)

Kolmen kuukauden oleskelun jälkeen, EU-kansalaisen on rekisteröitävä oleskeluoikeutensa paikallispoliisissa ja esitettävä selvitys toimeentulostaan. Työnhakijana oleva unionin kansalainen saa kolmen kuukauden jälkeenkin oleskella Suomessa kohtuullisen ajan rekisteröimättä oleskeluoikeuttaan, mikäli hänen työnhakunsa edelleen jatkuu ja hänellä on tosiasialliset mahdollisuudet työllistyä. (Puumalainen 2009, 139.)

Romanisiirtolaiset ovat maassa turististatuksella, eikä heidän toimintaansa voida puuttua, ellei se ei ole häiritsevää. Enemmistöltä romaneista puuttuu vaadittavat virallinen henkilöllisyystodistus ja eurooppalainen sairausvakuutuskortti, jotka heille EU-kansalaisuuden perusteella kuuluisivat. Käytännössä viranomaispalvelut ovat Suomessa evättyjä, jollei henkilö pysty todistamaan henkilöllisyyttään. Toisaalta toistuva sosiaalihuoltojärjestelmään tukeutuminen voi aiheuttaa oleskeluluvan menettämisen. Turvautuminen viranomaisiin voi tuoda esille mahdollisen henkilöllisyystodistuksen puuttumisen, jonka seurauksena julkisiin palveluihin ei hakeuduta. Sama koskee toimeentulotukea, jota ei usein haeta, koska henkilön maassa oleskelu voi siten vaarantua. Tällaisenaan järjestelmä toimii pelotteena, joka asettaa kyseenalaiseksi romanien perusoikeuksien ja vähimmäisturvan toteutumisen. (Puumalainen 2009, 142, 152, 156.)

Toisaalta taustalla on romanien varauksellinen suhtautuminen kaikenlaiseen rekisteröitymiseen ja toimiin, jotka edellyttävät yhteistyötä viranomaisten kanssa. Epäluulo ja assimilaation pelko saa monet romanit välttämään virallisten asiakirjojen hankkimista. Jättäytymällä hallinnon ja virallisjärjestelmän ulkopuolelle, romanit jäävät yhteiskunnan harmaalle alueelle ja vaille heille kuuluvia perusoikeuksia ja yhteiskunnan oikeusturvaa sekä suojelua. Tämän seurauksena sama syrjäytymisen kohtalo kuin kotimaassa toteutuu myös Suomessa. (Puumalainen 2009, 154–155.)

Euroopan unionin perusoikeusviraston raportin mukaan keskeinen mekanismi romanien köyhyyden edistämisessä ja toimijuuden rajoittamisessa on jäsenmaiden tapa määritellä romanit taloudellisesti epäaktiivisiksi ja kykenemättömiksi muodostamaan toimeentuloaan. Yhteiskunnan ulkopuolelle sulkeminen aiheuttaa dominoefektin, kun työllistymisen esteet tekevät mahdottomaksi hankkia normaaliin elämään vaadittavia riittäviä resursseja. (European Union Agency for Fundamental Rights 2009, 75–76.)

5 HALLINTAMENTALITEETTI MURROKSESSA

5.1 Romanivähemmistön historia hallintamentaliteettien jatkumossa

Romanipolitiikassa on kautta historian korostunut hallinnollinen lähestymistapa, jolla romanien asemaa on pyritty edistämään erinäisten tavoitteiden mukaisesti. Valtiojohtoinen lainsäädännöllisiin toimiin nojautuva toimintamalli on luonut hyvän kehittämisalustan ja jatkuvuutta viranomaistyöhön, mutta toisaalta se on estänyt ja vähentänyt romanien oman kansalais- ja järjestötoiminnan kehittymistä. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2009, 20.)

Romanivähemmistön historiaa on mahdollista tarkastella peilaamalla sitä hallintamentaliteettien jatkumoon ja erottaa siitä siirtymiä eri hallintatapojen välillä. Miller ja Rose vertaavat hallitsemista historiallisesti rakentuneeseen matriisiin, ”jossa nivELYVÄT kaikki nuo auktoriteettien hellimät unelmat, hahmotelmat, strategiat ja liikkeet, joilla pyritään muovaamaan toisten mielipiteitä ja toimintaa haluttuun suuntaan vaikuttamalla heidän tahtoonsa, elinoloihinsa tai heidän ympäristöönsä. Modernin lännen nimenomaisesti poliittisen hallitsemisen muodot määrittävät, rajaavat ja suhteuttavat itsensä juuri yhteydessään tähän hallintakoneiston verkkoon” (Miller ja Rose 2010, 82).

Vaikka romanipolitiikka ei pitkällä aikavälillä tarkasteltuna ole ollut määrätietoista kehittämispolitiikkaa, on romanivähemmistön asemasta ja suhteesta kulloinkin vallitsevaan poliittiseen järjestelmään Euroopassa ja Suomessa mahdollista yksinkertaistaen erottaa kolme liberaalia hallinnan mentaliteetin muotoa, jotka linkittyvät suoraan romanien historian eri vaiheisiin. Nämä hallintamallit ovat näkyneet samankaltaisena ymmärryksenä hallinnan kohteista ja tavoitteista, viranomaisten vastuusta, asiantuntijuuden ja ongelmien muodoista, sekä siinä miten asioihin on puututtu. (Ks. Miller ja Rose 2010, 30–31.)

Klassinen liberalismi hallintamuotona pyrki muotoilemaan hallinnan päämäärät ja työkalut huomioiden yksityiselämän, markkinamekanismien ja kansalaisyhteiskunnan

autonomisen logiikan ja toimintatavat. Hallintatavalle tyypilliset teknologiat määrittyivät voimakkaasti kuri- ja pakkotoimina, tilastotieteellisinä tutkimuksina, väestönlaskennoilla ja erilaisina ohjelmina syntyvyyden ja sairauksien säätelemisiksi. (Miller ja Rose 2010, 290–291.)

Pohjoismaisessa romanipolitiikassa klassisen liberalismiin hallintamentaliteetti näkyi 1700-luvulta 1800-luvulle yhtäältä torjuvana asenteena romanien kiertolaisuutta kohtaan ja toisaalta pyrkimyksinä integroida romanit osaksi vallitsevaa yhteiskuntaa. Kurinpito- ja rangaistusmekanismit kuten maasta karkotukset olivat yleisiä, ja muut biopoliittiset rationaliteetit, kuten pakkotyöhön- ja rangaistuslaitoksiin sulkemiset sekä lasten huostaanotot yleistyivät yhä enenevässä määrin. Romanien kristillistäminen ja sivistäminen nähtiin tehokkaina tapoina hallita. (Ks. Pyykkönen 2010, 199.) Suomessa ja muissa Pohjoismaissa pyrittiin luomaan poliisirekistereitä kulkijoiden valvomista varten, ja romanit olivat muiden kiertolaisten mukana 1900-luvun alkupuolella Euroopan tarkimmin valvottu ja rekisteröity ryhmä (Tervonen 2012, 142).

Romanien saaminen asettumaan aloilleen harjoittamaan laillisena pidettyjä elinkeinoja ja kristillisen opetustyön aloittaminen edellyttivät tietojen hankkimista romanien määrästä, asuinalueista, kirjoilla olemisesta ja ammatinharjoituksesta. Tuloksena syntyi ensimmäinen tutkimustyö Suomen romaneista ja samalla valtiiovallan ensimmäinen virallinen kannanotto romanikysymykseen. (Pulma 2006, 55.) Kannanotossa esitettyjä ehdotuksia toimenpiteiksi leimasi voimakas tavoite sulauttaa romanit osaksi valtaväestöä ja hävittää romanikulttuuri (Työ- ja elinkeinoministeriö 20018, 29).

Liberaaliin hallintamentaliteettiin vakiintui jo tuolloin käsitys hyvästä hallinnanalaisesta, joka omaksuu omaehtoisesti yksilön velvollisuuden elää vastuullisesti yhteiskunnan sosiaalisia normeja noudattaen (Miller ja Rose 2010, 293). Romanivähemmistön osalta nämä ehdot jäivät kuitenkin täyttymättä ja romaneja kohdeltiin irtolaisina ilman yhteiskunnallista jäsenyyttä.

1800- ja 1900-lukujen taitteessa kurinpitoon perustuvat hallintamuodot nähtiin epäonnistuneina, eikä niitä enää nähty sopiviksi vastaamaan modernin ja yksilöllistyvän

yhteiskunnan haasteisiin. Sosiaalinen hallitseminen yhteiskunnan välityksellä hyvinvointi-ajatteluineen alkoi rakentua. Sosiaalisen hallitsemisen päämääränä oli torjua markkinaindividualismin ja kommunistisen vallankumouksen muodostama uhka, ja lisätä kansalaisten oikeutta sosiaaliseen suojeluun yhteiskunnallisten velvollisuuksien vastapainoksi. Sosiaalivakuutus ja sosiaalityö toimivat hallintamallin keskeisinä tukirakenteina, jotka samalla lisäsivät asiantuntijoiden vaikutusvaltaa päätöksenteossa. Sosiaalityöllä haluttiin lisätä yhteiskunnallista turvallisuutta ja se kohdistettiin erityisesti ongelmaryhmiin, joiden katsottiin poikkeavan sosio-ekonomiselta asemaltaan muista yhteiskunnan jäsenistä. (Miller ja Rose 2010, 31, 296–297.)

Romanipolitiikan osalta monet yhteiskunnallisen järjestäytymisen tulokset jäivät tehottomiksi. Sosiaalinen hallitseminen ei pitkään ulottunut romaneihin ja sodanjälkeisessä Euroopassa romanit nähtiin edelleen ongelmaväestönä, jota pyrittiin hallitsemaan vanhoihin keinoihin: karkotuksiin, huostaanotoin, steriloinneihin, purkamalla asuinsijoja ja rakentamalla valvottuja erityisalueita. (Ks. Romanit.fi 2016.)

Romanivastaisesta asennoitumisesta huolimatta monet kommunistihallinnot pyrkivät integroimaan romanit osaksi yhteiskuntaa järjestämällä heille työpaikan, asunnon ja julkiset palvelut, terveydenhuollon ja koulutuksen. Kommunistihallintojen kaaduttua ja suunnitelmatalouden vaihduttua markkinavetoiseen talousjärjestelmään, romanien vaikeudet syvenivät myös sosialistissa maissa. Saavutetut sosioekonomiset edut menetettiin nopeasti ja romanien asema vaikeutui. (Pogány 2005, 12–13, 16–17.) Holhoavan sosiaalisen hallinnan kriisiytyminen ja taloudellinen siirtymäprosessi iskivät romaneihin ankarasti.

Millerin ja Rosen kehittyneeksi liberalismiksi kutsuma hallintamentaliteetti syntyi 1900-luvun loppupuolella vastaamaan sosiaalisen hallinnan epäkohtiin. Kehittynyt liberalismi ei hylännyt haluaan hallita, mutta kehittämällä uusia hallinnan tekniikoita se pyrkii hallitsemaan etäältä ohjelmilla, joissa korostuvat yksilön vapaus ja vastuullisuus, ja uudet toimijat sekä yhteisöt, sekä näiden väliset suhteet. Näiden teknologioiden alkuperä ei ole perinteisessä valtiossa, mutta ne sisältävät epäsuoria mekanismeja, joilla sosiaaliset, poliittiset ja taloudelliset päämäärät voidaan muuttaa yksilöiden valinnoiksi,

joita hallitaan erilaisten verkostojen ja yhteisöjen välityksellä. Päämääränä on tehdä yksilöistä ”itsensä asiantuntijoita” ja aktiivisia autonomisia toimijoita. (Miller ja Rose 2010, 303–309.)

Assimilaatiopolitiikan suunta alkoi muuttua 1960-luvulla, kun kansainvälinen yhteisö heräsi vähemmistöjen oikeuksien suojeluun. Hiljalleen vähemmistöt muuttuivat toimintojen kohteesta aktiivisiksi toimijoiksi. Uudistukset alkoivat näkyä Suomessa 1970-luvun aikana, mutta suurimmat uudistukset tehtiin 1980-luvun puolella. Romanian asuinoloja parannettiin ja romanien koulutukseen, työmarkkinoille sekä terveydenhuoltoon pääsyyn alettiin kiinnittää huomiota. (Romanit.fi 2016.)

Myös Keski- ja Itä-Euroopan valtiot ovat myöntäneet romaneille laillisen poliittisen osallistumisoikeuden, jonka turvin he voivat sekä yksilöinä että etnisen vähemmistön edustajina vapaasti puolustaa oikeuksiaan ja edistää poliittisia sekä sosiaalisia tavoitteitaan. Nimellisistä parannuksista ja eduista huolimatta poliittinen ja kulttuurinen osallistuminen jää toteutumatta, sillä korkea köyhyysaste ja institutionaalinen torjunta rajoittavat romaniväestöä kaikkialla Euroopassa. (Pogány 2005, 190.)

Maailmanpankin raportin mukaan romaniväestön pysyvä köyhyys uhkaa maiden taloudellista vakautta ja sosiaalista koheesiota: ”Usein romaneilla on vaikeuksia päästä työmarkkinoille matalan koulutustason, maantieteellisen eristyneisyyden ja syrjinnän vuoksi – Koulussa romanit kohtaavat paljon syrjintää, ja he tuntevat, että koulut lyövät laimin romanikieltä ja -kulttuuria. Lisäksi toisinaan romaneilta puuttuvat koulunkäyntiä helpottavat asianmukainen vaatetus ja ravinto. Näin asenteet, kokemukset ja sosiaaliset olosuhteet yhdessä alentavat romanien koulutustasoa ja vaikeuttavat suoriutumista työmarkkinoilla. Koska ongelmien juuret kietoutuvat toisiinsa, romanien köyhyyteen ei voi pureutua keskittymällä vain yhteen seikkaan. Lähestymistavan on oltava kokonaisvaltainen” (Pogány 2005, 16–17).

Romanien kohtaaman syrjinnän ja köyhyyden lisäksi tila kehittyneen liberalismiin ideaalille kansalaiskäsitykselle vastuullisesta ja aktiivisesta yksilöstä jää romanien osalta hyvin rajatuksi, koska jokapäiväinen elannonhankinta ja selviytyminen menevät

poliittisen osallistuminen ja toimijuuden edelle.

2010-luvulla liberaalit hallinnan strategiat ovat joutuneet koetukselle. Globalisaatio, muuttoliike, ylikansallinen media, asiantuntijatieto ja uudet transnationaalit kollektiivit haastavat perinteiset kansallisiin poliittisiin rakenteisiin alueellistuneet kontrolli- ja valvontateknologiat. Vapaata liikkuvuutta ja kansallisia rajoja koskevat uudet ongelmanasettelut ja hallinta ovat kenties näkyvin esimerkki uudenlaisesta tilanteesta Euroopassa. Samalla kun ongelmiin odotetaan ratkaisuja niiltä, joilla on tunnustettu hallintavalta, ehdotetut toimenpiteet, joita kehitetään osoittautuvat tehottomiksi. (Ks. Miller ja Rose 2010, 310–311.)

Miller ja Rose eivät näe tätä kehitystä mitenkään yllätyksellisenä, sillä hallintamentaliteetteja leimaa ikuinen optimismi, huolimatta siitä, että sisäsyntyisesti ne ovat tuomittuja epäonnistumaan. Kriisiytyminen luo tilaa uusille hallinnan muodoille ja vaihtoehdoille, jotka syntyvät kritiikistä vanhaa kohtaan. (Miller ja Rose 2010, 30.)

5.2 Hyvinvointivaltion haastajat

1900-luvun alkupuolella monista läntisistä yhteiskunnista kehittyi hyvinvointivaltioita, joissa valtio pyrki turvaamaan korkean työllisyysasteen, taloudellisen kehityksen, sosiaalisen turvallisuuden ja terveyden sekä asumisen hyödyntämällä apunaan verotusta ja investointeja, talouden valtiollista suunnittelua sekä kehittämällä laajan hallintokoneiston. Valtiollisen puuttumisen sijaan hyvinvointiaate korostaa sellaisten mekanismien käyttöä, joiden avulla poliittiset pyrkimykset perustelevat sosiaaliset ja taloudelliset päämääränsä kytkeytymällä suureen määrään verkostoja, jotka pyrkivät tuntemaan, ohjaamaan ja muovaamaan sosiaalista tilaa. (Miller ja Rose 2010, 106–108.)

Pohjoismaiselle hyvinvointiaatteelle on keskeistä laajalle kehittyneet yksilön sosiaaliset oikeudet, jotka turvaavat kaikille kansalaisille yhdenvertaiset mahdollisuudet osallistua täysivaltaisesti yhteisön ja yhteiskunnan elämään. Hyvinvointivaltiomallin vuoksi kerjääminen ei ole kuulunut suomalaiseen yhteiskuntaan näkyvänä ilmiönä pulavuosien jälkeen. Kerjäläisyyden kohtaaminen on aiheuttanut pohdintaa hyvinvointivaltion

voimavarojen käytöstä ja niiden rajallisuudesta. (Kuivalainen 2009, 208.)

Globaalit kehityskysymykset ja markkinoiden sekä yksilöiden kasvanut asema hyvinvoinnin tuottajina ovat toisaalta vaikuttaneet hyvinvointimallin pirstaloitumiseen ja termi on korvautunut keskustelussa ”hyvinvointiyhteiskuntana”, joka käsitteenä heijastaa monipuolisemmin eri toimijoiden kuten kolmannen sektorin ja kirkon vastuuta. Tästä huolimatta enemmistö suomalaisista kokee vastuun hyvinvointipalveluiden järjestämisestä kuuluvan ensisijaisesti julkiselle sektorille. (Kuivalainen 2009, 211.)

Suhtautuminen liikkuvan väestön auttamiseen on jakanut mielipiteitä alusta alkaen ja kysymykset siitä, ovatko avun saajat oikeasti avun tarpeessa ja miten heitä tulisi auttaa, määrittävät vahvasti asennoitumista ilmiöön. Asennoituminen auttamiseen on kaksijakoista; yhtäältä annettavaan apuun suhtaudutaan varauksellisesti, mikäli avun tarve katsotaan jollain muotoa itse aiheutetuksi. Toisaalta auttamiskynnys madaltuu, mikäli avun tarve koetaan yksilöstä riippumattomaksi. Asennoitumisessa on myös eroja sen suhteen, että usein tuttuja ja vanhuksia sekä lapsia autetaan herkemmin, kuin esimerkiksi työttömiä ja ulkomaalaisia. Kielteisintä suhtautuminen on vastikkeetta annettavaan apuun. (Kuivalainen 2009, 222, 224.) Sisäasiainministeriön muistiossa kerjääminen määritellään vastikkeettomaksi avuksi: ”kerjääminen on toimintaa, jossa ihminen pyytää toiselta aineellisia hyödykkeitä ilman, että antaa vastikkeeksi mitään” (Sisäasiainministeriö 2008, 7).

Keskisuomalaisen, Karjalaisen ja muiden kumppanilehtien keväällä 2015 toteuttamassa kyselyssä selvisi, että kerjäävät romanit ärsyttävät joka toista suomalaista. Vastaajista naiset suhtautuvat kerjäämiseen hieman miehiä kielteisemmin ja joka viides vastaaja kertoi joskus antaneensa rahaa kerjäläisille. (Keskisuomalainen 2015.) Kielteiseen asenneilmapiiriin ja auttamiseen Suomessa vaikutti aluksi myös vääristynyt käsitys romanien kerjäämisellä hankituista korkeista tienesteistä. Poliisi arvioi vuonna 2013, että kerjäämisellä ansaitsee Helsingissä noin 10–20 euroa päivässä (Uusi Suomi 2013.) Auttamisen problematiikkaa käsitellään jonkin verran aineistossa. Lisäksi pohditaan mistä syystä liikkuva väestö ja heidän ansaintakeinonsa mahdollisesti koetaan

uhkaavana tai häiritsevänä:

”Onko todellinen syy kansalaisten reaktioihin ennemminkin turhautuminen siihen, etteivät suomalaiset pysty auttamaan ko. henkilöitä, eivätkä haluaisi joutua kohtaamaan näin heikossa asemassa olevia ihmisiä. Vai häiritseekö kerjääminen siksi, että kerjäämässä on romaneita tai vieraita, jotka eivät kuulu suomalaiseen yhteiskuntaan?” (Helsingin kaupunki 2011, liite 7).

Suomalaisten kielteisen suhtautumisen taustalla voi siis vaikuttaa romanivastaisuuden sijasta sekä lisäksi nimenomaisen ansaintakeinon muoto eli kerjääminen, joka katsotaan vastikkeettomaksi auttamiseksi ja virheellinen tieto motiiveista sekä kerjäämisellä ansaituista tuloista, joille ei nähdä oikeutusta. Auttamisen kohteeksi voi helposti valikoitua jokin läheisempi kohde, joka saattaa toimia aktiivisesti oman asemansa parantamiseksi tai jonka mahdollisuudet tehdä niin ovat tiettävästi rajatut. Kielteiseen suhtautumiseen ja haluttomuuteen auttaa voi ennen kaikkea vaikuttaa vähäinen tieto ilmiön taustoista ja syistä. Tilannetta arvioitaessa on kuitenkin hyvä huomioida, että mittakaava on varsin erilainen Romaniasta saapuvalle köyhälle, sillä Suomessa hyvänä päivänä ansaittu summa voi vastata kuukauden lapsilisää, eläkettä tai muuta korvausta kotimaassa (Iltalehti 2012).

Huomionarvoista on myös, että suuri osa Suomeen saapuvista liikkuvasta väestöstä ei kerjää, vaan he elättävät itsensä muilla tavoin esimerkiksi keräämällä pulloja, katumusisoinnilla tai myymällä asunnottomien ja vähävaraisten lisäansioksi tarkoitettua Iso Numero -lehteä (Helsingin Sanomat 2015a). Voittoa tavoittelematon Iso Numero on kulttuuri-, mielipide- ja tiedelehtien liitto Kultti ry:n kustantama ja lehden painos myydään irtonumeromyyntinä julkisilla paikoilla. Lehti maksaa viisi euroa, josta lehden myyjä saa kolme. (Iso Numero 2016.)

Voisi helposti ajatella, että liikkuvan väestön auttaminen yhdistettäisiin muiden kadulla asuvien ja asunnottomien auttamiseen Suomessa, mutta tosiasiassa ilmiöt eivät ole verrannollisia. Suomalaisten asunnottomien auttaminen kuuluu heidän kotikunnilleen, liikkuvan väestön auttaminen ei ole kenenkään vastuulla. Vähimmäisvaatimus hätämajoituksen järjestämisestä kaikille asunnottomille ei toteudu Suomen isoissa kaupungeissa ja romanisiirtolaiset eivät pääse kaupunkien tarjoamaan hätämajoitukseen,

elleivät suostu lähtemään pois Suomesta. Käytäntö perustuu sosiaali- ja terveysministeriön ohjeeseen. (Ks. Helsingin Sanomat 2016.)

Talvella 2016 tilapäistä hätämajoitusta tarjottiin Helsingissä kirkoissa ja yhdistysten tiloissa sekä yksityisten taholta asunnottomien palvelukeskuksen suljettua ovensa liikkuvilta väestöltä. Kiellon seurauksena osa romaneista jätettiin ulos 25 asteen pakkaseen. Hätämajoituskäytännöstä kanneltiin eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle perustuslain vastaisena ja selvitystä asiasta odotetaan. (Yle 2016a.) Pakolaisneuvonta ry:n tekemän kantelun mukaan romanisiirtolaiset eivät saaneet apua myöskään kaupungin sosiaalipäivystyksestä. Hätämajoitus on Helsingin kaupungin mukaan tarkoitettu paikkakuntalaisille eivätkä rekisteröitymättömät EU-kansalaiset saa palveluja. Helsingin kaupungin asiasta antaman lausuntoluonnoksen mukaan kaupunki katsoo toimineensa asianmukaisesti ja täyttäneensä velvollisuutensa tarjota hätämajoitusta kaikille sitä tarvitseville yhdenvertaisesti. (Yle 2016b.) Myös Helsingin sosiaali- ja terveyslautakunta antoi asiasta lausunnon, jossa se esitti ohjeistuksen muuttamista siten, että kaupunki järjestäisi jatkossa henkeä tai terveyttä uhkaavissa tilanteissa hätämajoitusta kaikille kansalaisuudesta riippumatta. Lautakunnan linjauksessa esitetään myös, että kaupungin hätämajoitustilojen riittävyys tulisi varmistaa. Lausunto menee edelleen kaupunginhallituksen ja valtuuston käsittelyyn, joka tekee päätöksen mahdollisista muutoksista. (Yle 2016c.)

Hallinnan näkökulmasta hyvinvointiyhteiskunta organisoi huono-osaisuuden aluetta uudelleen riippuen yksilöiden subjektiivisesta kyvykkyydestä ja sosiaalisista sekä taloudellisista voimavaroista. Yhteiskunnassa syrjäytyneet muodostavat siten ”alemman luokan”, joka voi ensisilmäyksellä vaikuttaa yhtenäiseltä, mutta joka tosiasiassa koostuu lukuisista eri tapausluokista. Jokaisesta tapausluokasta tulee tietovarannon kohde omine erikoistuneine toimijoineen. Tämän lisäksi alempi luokka määrittyy myös tilan suhteen ja sen jäsenet sijoitetaan erilaisiin paikkoihin marginaalissa, kuten kaduille, lähiöihin tai kantakaupunkiin. (Rose 1995, 50–52.) Liikkuvan väestön kohdalla romanisiirtolaiset sijoitetaan yhteiskunnan marginaalin reunalle ja kaduille. He muodostavat alimman tapausluokan, jonka edelle menevät muut ryhmät.

6 HALLINNAN RATIONALITEETIT

6.1 Ongelmallistuminen

Julkinen huomio kohdistui liikkuvaan väestöön syksyllä 2007, kun suurimpien kaupunkien katukuvaan ilmaantui EU-kansalaisia, jotka hankkivat elantonsa kerjäämällä, katusoitolla tai kaupustelemalla (Sisäasiainministeriö 2008, 4). Kansalaisten reaktio ilmiöön oli nopeaa ja aiheutti välitöntä julkista keskustelua, joka pakotti myös tiedotusvälineet ja viranomaiset toimimaan. Köyhyyden kohtaaminen kaupunkien kaduilla oli suomalaiselle yhteiskunnalle vierasta, sillä suomalaiset vähävaraiset ja syrjäytyneet oli totuttu ohjaamaan leipäjonoihin ja suomalaiset kerjäläiset olivat pääsääntöisesti päihdeongelmaisia (Puumalainen 2009, 152).

Verkkokeskustelussa romanisiirtolaiset asetettiin vastakkain hyvinvointivaltiojärjestelmän kanssa, ja keskustelijat vaativat rajojen sulkemista. Pelättiin, että kerjäävien romanien auttaminen aiheuttaisi uusien tulijoiden ”tulvan”, jota ei pystyittäisi hallitsemaan. (Vihreä Lanka 2010.) Ilmiötä koskeneessa uutisoinnissa kerjäämisen vihjattiin olevan aggressiivista ja organisoitua ja yhteydessä kansainväliseen järjestäytyneeseen rikollisuuteen, jolloin heidät nähtiin uhkana järjestykselle ja turvallisuudelle. Toisaalta kerjäämisen katsottiin aiheuttavan erilaisia lieveilmiöitä, kuten häiritsevää pakkokaupustelua ja luvatonta leiriytymistä, joihin puuttumattomuus nähtiin mahdollisuutena rikollisuuden laajentumiselle (Sisäasiainministeriö 2008, 4, 10.)

Kuten Miller ja Rose toteavat hallinta on ongelmia asettavaa toimintaa. Jotta yhteiskunnalle uusi ilmiö voitiin kohdata, tuli hallinnan osata määritellä ilmiön ongelmallisuus ja tehdä se näkyväksi eri yhteyksissä ja eri tahojen toimista. Kansalaispalautteen ja julkisen keskustelun esiin tuomat mielipide-erot oli otettava huomioon ja saatava jonkinlaiseen järjestykseen, ja yhdessä paikassa määritellyt ongelmat oli pystyttävä kytkemään muualla havaittuihin ongelmiin, jotta ongelma saataisiin kehystettyä. (Ks. Miller ja Rose 2010, 26–27, 92.)

Helsingin kaupunginhallitus pyysi syksyllä 2007 Valtioneuvostoa laatimaan yhtenäisen ohjeistuksen, josta selviäisi miten kerjääviin EU-kansalaisiin tulisi suhtautua. Keväällä 2008 järjestettiin Helsingin kaupungin hallintokeskuksen turvallisuus- ja valmiusosaston kutsumana keskustelufoorumi, jonka tarkoituksena oli pohtia ilmiötä ja kehittää yhteisiä toimintatapoja eri kaupunkien ja viranomaisten kesken. Toimintamalleja ja tapausesimerkkejä haettiin tutustumalla siihen, miten kysymykseen oli puututtu muissa Pohjoismaissa. (Sisäasiainministeriö 2008, 4, 13–14.)

Ongelma sai muodon kesällä 2008, kun sisäasiainministeriön asettama työryhmä, johon kuului lisäksi sosiaali- ja terveysministeriön, poliisin ja Helsingin kaupungin edustajia, jätti loppuraporttinsa. Raportissa todetaan, että kerjäläisyydessä oli kyse *sosiaalisesta ongelmasta*, johon tuli puuttua ensisijaisesti hallinnollisin toimin. (Sisäasiainministeriö 2008, 1, 46.) Kerjäävät romanit esitettiin alusta alkaen viranomaisasiana, jonka keskeiset toimijat olivat sosiaali- ja terveysviranomaiset, poliisi ja maahanmuuttoasioista vastaavat tahot. Oli siis saavutettu jonkinasteinen yhteisymmärrys olemassa olevasta ongelmasta ja siihen sisältyi esitys toimista ongelman ratkaisemiseksi (Ks. Miller ja Rose 2010, 27–28).

Millainen oli se ongelman muoto, johon ilmiö puettiin, ja jonka avulla todellisuus mukautui laskelmoitavaksi ja ohjelmoitavaksi suomalaisessa kontekstissa? Yksi rationaliteeteista liittyy vapaaseen liikkuvuuteen ja rajoihin. Rajoihin perustuvan järjestelmän on totuttu muodostavan luonnollisen kansallisen järjestyksen monilla elämän eri osa-alueilla (Khosravi 2013, 18). Perinteisen sisäisen moraaliopin mukaisesti Suomessa on vaalittu vakautta ja jatkuvuutta, ja nopeita muutoksia on vieroksuttu. Julkisessa keskustelussa kansalaiselle on annettu erilaisia ”hyveellisiä” attribuutteja, kuten työteliäs, valistunut ja sääntöjä noudattava. (Jääsaari ym. 2010, 212.)

Vieraat ja tunnistamattomat tulijat herättävät levottomuutta ja epäluuloa ennen kaikkea siksi, että he rikkovat kansalaisen, syntyperäisyyden ja kansallisuuden, välisen yhtäläisyyden ja horjuttavat käsitystä alkuperäisestä suvereniteetista. Liikkuva väestö nähdään poliittisena ja symbolisena uhkana kansalliselle määräysvallalle ja sosiaalisille rakenteille. Liikkuvan väestön ja muiden paperittomien siirtolaisten jatkuva liikkeellä

olo estää heidän luokittelunsa, jonka johdosta heitä pidetään erityisen vaarallisina (Ks. Khosravi 2013, 18–19).

”Toisaalta kerjäläisyys voi muiden maiden havaintojen perusteella aiheuttaa erilaisia lieveilmiöitä, joihin mahdollisesti kytkeytyy myös rikollista toimintaa, johon puuttumattomuus voi luoda pohjaa rikollisuuden laajentumiselle” (Sisäasiainministeriö 2008, 4).

Edellä olevasta sitaatista käy ilmi, että liikkuvan väestön nähdään muodostavan taakan yhteiskunnalle ja kielteisiä seuraamuksia hyvinvoinnille, hyveille, arvoille ja normeille. Ilmiön hallitsemattomuuden uskotaan johtavan turvallisuuden heikkenemiseen. Vaikka liikkuvasta väestöstä puhuttaessa tuodaan esiin romanien vaikea ihmisoikeustilanne lähtömaissa ja syrjintä, heidät implisiittisesti kategorisoidaan kerjäläisyyden kautta ihmisryhmänä, joka itsessään on ongelma (Ks. Khosravi 2013, 141).

Turvallisuusnarratiivi ja epäilyn kulttuuri ovat ulottuneet alusta asti ilmiön ja ongelman määrittelyyn. Turvattomuuteen liittyy keskeisesti pelko erilaisuutta kohtaan, jota on pyritty hallitsemaan rajaamalla uhkat. (Ks. Huysmans 1995, 54, 58.) Yksi pelon merkittävistä seurauksista on normatiivisten ja moraalisten erottelujen tekemisen välttämättömyys, jonka seurauksena tuotettu poikkeavuus usein muuttuu itsestään selvyydeksi. Poikkeavaksi määrittelyn taustalla olevia arvoja ja kulttuurisia järjestyksiä ei enää havaita, ja poikkeavuutta ei osata kyseenalaistaa. Turvallisuuteen tulee kuitenkin suhtautua kriittisesti, sillä mitä monimutkaisempia ja läheisempiä sen maalaamat uhkakuvat ovat, sitä suuremmaksi kasvaa ylilyöntien riski. (Koskela, 2009, 17.)

Viimeaikaista yhteiskunnallista muutosta on kuvattu käsitteellä pelon kulttuuri, joka heijastuu myös liikkuvan väestön hallinnassa. Nyky-yhteiskunnalle on tyypillistä monille elämänalueille ulottuva vieraan pelko, joka perustuu ajatukseen siitä, että on olemassa joku niin perustavanlaatuisesti erilainen toinen, että on syytä pelätä. Pelon kulttuurin sisältämä sosiaalinen erottelutapa polarisoi yhteiskunnan eri osa-alueita. Kun uhkakuva on toinen ihminen tai ihmisryhmä, pelko politisoituu. Pelon seurauksena on luottamuksen eroosio tai sen puuttuminen kokonaan. Ilman luottamusta ei ole myöskään vuorovaikutusta. (Koskela 2009, 29–30.)

Monimuotoisuuden yhteensovittaminen on vastavuoroinen ja kaksisuuntainen prosessi, jossa enemmistö- ja vähemmistöryhmän jäsenet vaikuttavat toisiinsa avoimen dialogin kautta (Liebkind 2006, 22). Aineiston perusteella luottamuksen ja avoimen vuorovaikutuksen rakentaminen liikkuvan väestön edustajien kanssa nähdään haastavana ja siinä pätevät erilaiset säännöt. Liikkuvan väestön ja enemmistön välillä inklusion mahdollisuudet ovat olemattomat, sillä dialogille ei nähdä mahdollisuutta tai sitä määrittävät vahvat ennakkokäsitykset. Keskustelua ei käydä yksilötasolla, vaan yhteisön kautta:

”--länsimaissa kasvaneet ihmiset eivät voi ymmärtää niitä ihmisiä, jotka ovat ns. kommunismin lapsia. Kommunismiajan perinne on ns. kaksoiskieli, jonka seurauksena esim. viranomaisille kerrotaan mitä viranomaiset haluavat kuulla” (Helsingin kaupunki 2011, Liite 2).

”Tulisi pyrkiä hyödyntämään romaniyhteisön hierarkkisuutta ja vaatia heitä valitsemaan keskuudestaan ns. kylän vanhimman, jonka kanssa viranomaiset käyvät dialogia ja jonka kautta voidaan vaikuttaa yhteisöön. Romaneille on luontevampaa hierarkkisuus ja tietynlainen ”käskyttäminen” kuin demokraattinen neuvottelemineen. Jos jotain tarjotaan, on heidän vastavuoroisesti tehtävä jotain, pelkkä antaminen ei johda tuloksiin” (Helsingin kaupunki 2011, Liite 2).

Aineistossa on havaittavissa jonkin asteista politisoitumista ja ristiriitaisuutta asian suhteen, sillä suhtautuminen osallistamiseen ja dialogin avaamiseen tiukentuu ilmiön kasvaessa ja vaihtelee suuresti toimijan mukaan. Sisäasiainministeriön vuoden 2008 raportissa todetaan vielä, että:

”--yksilöllä tulee olla oikeus ja todellinen mahdollisuus vaikuttaa sekä yleiseen että häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Tätä ajatellen keskusteluyhteyden luominen kerjäläisten ja viranomaisten välille on tärkeää” (Sisäasiainministeriö 2008, 26).

Turvattomuus voidaan ymmärtää myös sosiaalisena konstruktiona – pelon sosiaalisena tuottamisena. Pelon tuotteita ovat muun muassa välinpitämättömyys ja vastuun välttely. Usein arkisten tilanteiden tulkinta saa merkittävän aseman, ja oman vastuun vähentäminen oikeutetaan pelolla. Toisin sanoen, ratkaisuna pidetään virallista kontrollia dialogin sijaan, ja vastuu auttamisesta ja asiaan puuttumisesta ulkoistetaan. (Koskela 2009, 18–19, 37.)

Sisäasiainministeriön työryhmän mukaan kerjäävät ulkomaalaiset eivät ole autettavissa Suomessa, vaan vastuu heidän auttamisesta kuuluu EU:lle ja lähtömaille. Selvityksen mukaan kerjäämisen ei kuitenkaan nähty vaarantavan yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Työryhmä ei myöskään löytänyt viitteitä organisoidusta rikollisuudesta tai ihmiskaupasta. (Sisäasiainministeriö 2008, 45, 50.) Liikkuvan väestön ja kerjäämisen määrittely turvallisuusongelmaksi alusta alkaen osoittaa, että sen käsittely normaalin poliittisen päätöksenteon ja vaikuttamisen piirissä epäonnistui. Turvallistaminen, eli ilmiön tuominen poliittisen retoriikan avulla turvallisuuden piiriin, myös erotti kysymyksen päivittäispolitiikasta ja mahdollisti poikkeustoimien oikeutuksen. (Ks. Koskela 2009, 62.)

Turvallistamisen rationaliteetin perimmäinen päätavoite on hallita hallitsematonta liikkuvuutta, joka liitetään globaaliin köyhyyteen. Vaikka liikkuvuuden dynamiikka rakentuu tuotannontekijöiden toimintaan, ovat viranomaiset merkittävässä asemassa järjestelmän säätelijöinä. He voivat vaikeuttaa tilannetta rajoittamalla ja estämällä liikkuvuutta sekä toimeentulon hankinnan mahdollisuutta, tai toisaalta helpottaa sitä tarjoamalla palveluja, kotouttamiseen liittyviä toimia tai puuttua taustalla oleviin ongelmiin. Hallinnan ja auttamisen suhde on kuitenkin itsessään ongelmallinen (Puumalainen 2009, 126–127.)

Liikkuvan väestön tuottaminen riskiksi pakottaa kysymään, mitä halutaan pitää ulkopuolella ja miten. Ei-toivottavuus ei ole itse laittoman, ärsyttävän tai häiriötä aiheuttavan ilmiön ominaisuus vaan piirre määritellään ulkoa päin. Kaikki ilmiöön kohdistuva ohjaus ja sääntely on luonteeltaan periaatteellista ja poliittista. Ongelmallisimpia ovat kuitenkin ilmiöt, joiden säätelyyn ei ole lakeja tai selkeitä periaatteita. Tästä syystä ilmiöstä tarvitaan tietoa, jotta sitä voidaan arvioida ja vallan harjoittamista käsitteellistää. Tämän seurauksena monenlainen käytös, joka ei ole rikollista eikä hetkellisenä häiritse ketään, voi ajan saatossa alkaa häiritsemään, jolloin jälleen törmätään kysymykseen siitä, miten sitä pitäisi säädellä. (Ks. Koskela 2009, 211.)

6.2 Epistemologinen ja diskursiivinen luonne

Millerin ja Rosen mukaan hallinnan rationaliteetit ovat epistemologisia eli tietoon perustuvia ja sisäisessä yhteydessä asiantuntijuuteen. Hallitseminen korostaa tiedonmuodostuksen, laskelmien, kokeilun ja arvioinnin merkitystä osana sitä diskursiivista kenttää, jossa ongelmat, asemat ja muodot sekä poliittiset päämäärät saavat muotonsa. Poliittinen diskurssi, joka kumpuaa kielellisenä retoriikkana, toimii työkaluna silloin, kun halutaan tarkastella sitä ajattelun muotoa, jolla hallitsemisen ongelmia määritellään ja toimintatapoja, joilla tehokkaaseen hallintaan pyritään. (Miller ja Rose 2010, 83.)

Tieto ei tässä yhteydessä rajoitu ainoastaan idea-tasolle, vaan sitä käytetään viitatessa hallitsemisen keskiössä oleviin henkilöihin, teorioihin, hankkeisiin, kokeiluihin ja tekniikoiden laajaan valikoimaan, jolla hallitseminen tehdään mahdolliseksi. Ennen kaikkea tietoon perustuvat rationaliteetit ilmentävät käsitystä hallittujen kohteiden, yhteiskunnan, kansakunnan, väestön tai talouden luonteesta. Hallinnan kohteena olevat henkilöt voidaan siten määritellä eri tavoin, joko hallittavan joukon jäsenenä, itsenäisinä oikeustoimisobjekteina, paimennettavina lapsina, hyväksikäytettävänä voimavarana tai osana ohjattavaa väestöä. (Miller ja Rose 2010, 86, 88.)

Toisaalta Miller ja Rose esittävät, että hallintamentaliteetin diskursiivinen luonne tulisi nähdä huomion erityisiin kirjoittamisen, luetteloinnin, numeroinnin ja laskemisen teknisiin välineistöihin kiinnittävänä ajattelua muokkaavana teknologiana, joka tekee todellisuuden diskurssiin tiedostettavana, suunniteltavissa ja hallittavissa olevana kohteena. Tämän perusteella hallinnan edellyttämä kohteen tunteminen vaatii muun muassa dokumentointikäytäntöjen kehittämisestä ja tilastotietojen keräämistä, jotta tilannetta pystytään arvioimaan ja säätämään. (Miller ja Rose 2010, 49.)

Todellisuuden muuttaminen informaatioksi ja kirjaaminen laskennalliseen muotoon mahdollistaa sen käsittelyn. Tehdyistä laskelmista riippuu, miten asioihin puututaan laajemmin. Tiedon kirjaamisen keskittyminen tiettyihin instansseihin ja tietyille ryhmille, antaa niille valtaa harjoittaa strategioita ja suunnitelmia, sillä niiden katsotaan

perustuvan heidän hallitsemaansa tietoon. Toisaalta tiedon kasautuminen antaa valtuuksia ja lisää hallintaa niihin nähdn, jotka ovat tiedon kohteena. Esimerkiksi tilastotiedoilla pyritään usein muovaamaan aluetta, joka on hallinnan kohteena. Tiedon systemaattinen kerääminen synnyttää normeja ja prosesseja, joiden avulla voidaan tehdä arvioita ja suunnata toimia. Siten tieto itsessään sisältää mekanismeja, jotka tekevät mahdolliseksi eri ilmiöiden välisten suhteiden luomisen. (Miller ja Rose 2010, 98–99.)

Vallan ja tiedon sidos on ilmeinen. Tiedon hankkiminen ja käyttäminen on mahdotonta ilman, että se synnyttäisi valtaa. Toisaalta tiedon avulla on mahdollista kyseenalaistaa vallan vaikutuksia. (Eriksson 2010, 195–196.) Niin kutsutussa ”kerjäläisilmiössä” asiantuntijoiden tekemä tiedon formalisointi tapahtui varsin varhaisessa vaiheessa. Sisäasiainministeriön raportissa kesällä 2008 todettiin, että liikkuvan väestön Suomeen tulon motiiveista tiedettiin hyvin vähän. Työryhmä pyrki kartoittamaan tilannetta 12 suuren kaupungin maahanmuuttoyhdyshenkilöille ja poliisiyksiköille tehdyn kyselyn avulla. Kyselyssä selvitettiin muun muassa kerjäävien romanien arvioitua lukumäärää alueella, turvautumista viranomaisten palveluihin ja apuun sekä mahdollista osallisuutta rikoksiin. (Sisäasiainministeriö 2008, 11.) Tavoitteena oli saada lisätietoa ongelmasta sen määrittämiseksi ja arvioimiseksi erilaisten tietovarantojen asettamien normien perusteella (Ks. Miller ja Rose 2010, 27). Tiedonhankintaan liittyi läheisesti myös tavoite tietojen vaihdosta eri toimijoiden kesken sekä tiedon hyödyntäminen yhdenmukaisten toimintatapojen kehittämisessä:

”Tietojenvaihtosäännösten käytännön soveltamiseksi tulee luoda selkeät, hallinnonaloille yhtenäiset linjaukset. Työryhmä esittää, että sosiaali- ja terveysviranomaiset ja poliisi perustavat työryhmän, jonka tehtävänä on kartoittaa tietojenvaihtoon liittyvät ongelmakohdat sekä luoda toimintalinjat voimassaolevan lainsäädännön pohjalta tai esittää tarvittaessa muutoksia lainsäädäntöön” (Sisäasiainministeriö 2008, 2).

Rikollisuuteen viittaaminen alusta alkaen ongelman määrittelyssä on mielenkiintoista. Samoin kuin pelon tuottaminen, niin rikollisuuden tuottaminen voidaan nähdä keinona luoda normi, jolla ylläpidetään ideaalia tilaa yhteiskunnasta ja kansalaisten kansallisesta identiteetistä. Liikkuvan väestön luokittelu laittomiksi määrittäyty suhteessa siihen, mikä käsitetään suomalaisen yhteiskunnan ihannekansalaisuudeksi. (Ks. Khosravi 2013,

145.)

”--romanit ovat eläneet pitkään yhteiskunnan ulkopuolella, jonka vuoksi he eivät pelaa yhteiskunnan säännöillä, eivätkä ymmärrä yhteiskunnan normaalia koodistoa. Esim. romaniyhteisöissä varkaat ovat erittäin korkealle arvostettuja yhteisön jäseniä, jotka tuovat yhteisölle elannon. Romanirikollisuus on Keski-Euroopassa vakiintunut käsite, jota myös käytetään romanien keskuudessa” (Helsingin kaupunki 2011, liite 2).

Edellä olevasta sitaatista voi huomata, että vieraat ja hallinnan ulottumattomissa olevat paperittomat siirtolaiset nähdään antikansalaisina, jotka elävät vallitsevan sääteilyjärjestelmän ulkopuolella, ovat kykenemättömiä tai haluttomia yritteliääseen elämään, kuuluvat antimoraaliseksi katsottuun yhteisöön, ja siten voivat muodostaa riskin ”normaalien” kansalaisten turvallisuudelle ja elämänlaadulle. (Ks. Khosravi 2013, 145.) On varsin yleistä, että siirtolaiset identifioidaan useasti negatiivisesti ja sidoksissa pelkoon, muukalaisuuteen ja arvottomuuteen. Liikkuvasta väestöstä puhutaan kasvottomana massana, eikä yksilöitä nähdä itsenäisinä toimijoina vaan tietyn pysyväksi käsitetyn ryhmän edustajina. Vastakkainasettelua tehdään kategorisoimalla ja tarkastelemalla ilmiötä jäykissä yleistävyyden synnyttämässä tulkintakehikoissa. (Ks. Huysmans 1995, 60–61.)

Ilmiön ennustettavuuden hallintaan ja määrittelemiseksi Suomessa tarvittiin siis lisätietoa. Tiedon saamiseksi Helsingin kaupunki pyysi Helsingin Diakonissalaitosta toteuttamaan yhteistyöprojektin, jonka kohteena olivat maahan saapuneet romanit tai ”muut kerjäämään, kadulla esiintymään tai myymään tulevat ihmisryhmät, jotka oleskelevat Helsingissä” (Sisäasiainministeriö 2008, 13). Projekti oli osa kaupungin laajempaa strategista valmistautumista tilanteeseen, ja sen tarkoituksena oli kerätä ja dokumentoida tietoja viranomaisille, minimoida kerjäämiseen liittyviä haittoja, luoda kontakti liikkuvaan väestöön sekä selvittää maahantulomotiiveja ja määriä. Lisäksi haluttiin kartoittaa tulijoiden taustaa ja olosuhteita, mahdollisen akuutin humanitaarisen avun tarvetta sekä mahdollisuuksia työntekoon Suomessa. Katutasolla tehtävän työn avulla oli samalla määrä kertoa suomalaisen yhteiskunnan säännöistä ja edellytyksistä muun muassa työsaantiin ja terveydenhoitoon, sekä aktiivisesti motivoida kotiinpaluuseen. Projekti sai nimekseen *Rom po drom (Romanit tiellä)*. (Sisäasiainministeriö 2008, 13.)

Hallinnallisesta näkökulmasta tavoitteena oli selvittää missä romanisiirtolaiset ovat ja missä heidän pitäisi olla ja kehittää tapoja siirtyä yhdestä tilasta toiseen. Millerin ja Rosen mukaan ihmisten dokumentointi ja saaminen rekisteröitymään, kirjoittamaan ja laskemaan asioita on itsessään eräänlaista ihmisten hallintaa ja ylläke ymmärtää elämä tiettyjen normien mukaisella tavalla. (Ks. Miller ja Rose 2010, 101.)

Rom po drom –projektin loppuraportissa todetaan, että kerjäämisessä oli kyse lähinnä *eettisestä ongelmasta*. Romaneista oli tehty runsaasti ilmoituksia poliisille ja Helsingin kaupungille, ja kerjäävät romanit koettiin uhkana turvallisuudentunteelle ja kaupunkiviihtyvyydelle. Jotkut kokivat myös häpeää, että ulkomaalaiset erehtyvät luulemaan romaneja suomalaisiksi. Yhtäältä osa kaupunkilaisista suhtautui romaneihin myötätuntoisesti ja halusi auttaa. Rom po drom –projektin yksi johtopäätöksistä oli, että liikkuvan väestön ongelmat voitaisiin ratkaista vain lähtömaissa. Palvelujen lisäämisen nähtiin johtavan ilmiön laajenemiseen ja hallitsemattomuuteen. (Helsingin Diakonissalaitos 2010, 3, 9, 21.)

Toisaalta todettiin, että ”sivistysvaltiossa ei voi olla mahdollista, että kadulla synnytetään, sairastetaan tai kuollaan” (Helsingin Diakonissalaitos 2010, 21). Huomionarvoista on, että projekti toteutettiin kenttätöinä, jonka yhteydessä romaneja haastateltiin ja kuultiin. He saivat myös neuvontaa ja ohjausta, tulkkia apua ja tilaisuuksia keskusteluun, ruokailuun ja henkilökohtaisen hygienian hoitamiseen. (Helsingin Diakonissalaitos 2010, 10.)

Sosiaalisesta näkökulmasta tarkasteltuna romaneista tuli samanaikaisesti sekä omaa yksilökohtaista kurjuutta määräävien yliyksilöllisten prosessien kantaja, että sellaisen luokittelevan ja diagnosoivan toiminnan kohde, jossa ulkopuolinen asiantuntija tuntee prosessit ja voi siten alistaa kurjuuden tulkinnalle tai selitykselle. Legitiimin toiminnan ehtoina ovat tällöin riittävä tieto ja huolellinen arviointi. Kun kurjuuden subjekti on ensin vieraannutettu omasta kurjasta kohtalostaan sen analyysille ja asiantuntijatoimenpiteille, hänellä on mahdollisuus ymmärtää oma epäonninen asemansa ja sisällyttää se myöhemmin itseensä sopivasti järkeistetyssä ja optimistisessä muodossa. (Ks. Rose 1995, 52–53.) Vastuunsiirtoa romaneille ja heidän itsensä

ymmärrystä omasta asemastaan ja kulttuuristaan yritettiin lisätä projektin aikana. Aineistossa korostuu, että keskustelujen tavoitteina oli saavuttaa käsitys tarpeesta muuttaa nykyisiä toimintatapoja, ohjata itseohjautuvuuteen sekä antaa malli suomalaiseen yhteiskuntaan sopivasta ja hyväksyttävästä elämäntavasta:

”Romanien kanssa keskusteltiin avoimesti monenlaisista asioista, mm. kerjäämisestä ansaitsemiskeinona; jotkut ilmoittivat jopa ammatikseen kerjäämisen. Monet kertoivat toivovansa elämältään jotain muuta, säännöllisempää. Kysymykseksi jäi, miten siihen vaadittavat elämäntavan muutokset onnistuisivat” (Helsingin Diakonissalaitos 2010, 10).

”Heidän kanssaan kuunneltiin romanialaista mustalaismusiikkia ja tiedotettiin Suomen romanien kulttuuriaktiviteeteista. Romaneilla oli mahdollisuus tulla valokuvatuksi ja nähdä itsensä kuvissa muuna kuin kerjäläisenä. Heidän kanssaan keskusteltiin suomalaisesta yhteiskunnasta, lainsäädännöstä ja toimintatavoista” (Helsingin Diakonissalaitos 2010, 11).

Millainen oli siis se narratiivi, joka romaneista rakennettiin julkisessa keskustelussa? Millerin ja Rosen mukaan poliittisia rationaliteetteja on mahdollista erotella suhteellisen systemaattisina diskursiivisina kehikkoina, joiden puitteissa hallintatoiminta jäsentyy. Lingvististen osien, kuten kohteen ja päämäärän kuvailuun käytetyn kielen, analyyseissa ja ohjeistuksissa käytetyn kieliopin ja ohjelmien käsitteistön avulla rakennetaan hallinnan legitimeettiä ja jäsennetään todellisuutta. (Miller ja Rose 2010, 49.)

Miller ja Rose esittävät, että hallinta riippuu siinä käytetyn *representaation* muodosta, joka väittää tavoittavansa kohteen todellisen luonteen ja samalla representoi sitä poliittiselle diskurssille ja siitä käytävälle dialogille. Hallinnan ohjelmat usein työstetään kielellisiksi esityksiksi, joissa vedotaan eettisesti, epistemologisesti ja ontologisesti siihen, mikä on kansakunnalle hyveellistä, tavoiteltavaa, mahdollista tai toivottavaa. (Miller ja Rose 2010, 50.)

Hallintamentaliteetin sisältämä poliittinen diskurssi mahdollistaa sellaisten mekanismien käytön, joiden avulla hallinnan kohde esitetään käsitettävissä olevana kenttänä tyypillisine ominaispiirteineen ja rajoineen ja jonka rakenneosat ovat systemaattisesti sidoksissa toisiinsa. Toisin sanoen, hallittavan alueen ja kohteen representoiminen on aktiivinen tekninen prosessi. (Miller ja Rose 2010, 50, 98.)

Seuraavassa luvussa tarkastelen lähemmin, miten romanit representoituvat keskustelussa ja poliittisessa päätöksenteossa.

6.3 Representaatio

Representaation käsite on kiinteä osa etnisyyden identiteettipolitiikkaa. Kyse on siitä, kenellä on valta esittää joku tai jokin ryhmä ja millaiseksi. Representaatiota tapahtuu sekä yksilöllisellä että kollektiivisella tasolla, kun asioille luodaan ja muovataan merkityksiä ja mielikuvia. Tavat, joilla etnisiä ryhmiä yhteiskunnassa esitetään, määrittävät ja asemoivat ryhmiä. Etnisiä representaatioita voidaan siten pitää poliittisen toiminnan ja hallinnan välineinä. (Martikainen ym. 2006, 18.)

Aineistossa ja aiheesta käytävässä julkisessa keskustelussa liikkuvan väestön hallinnan ilmiön kuvailussa käytetään laajalti ilmauksia kuten ”tulva”, ”vyöry” ja ”virta”, jotka viittaavat luonnonvoimaisiin ilmiöihin, joita ei voida ennustaa tai hallita. Vahvojen kielikuvien käytössä on vaarana, että yksilöt katoavat ilmiön alle tai ne käsitetään niin abstraktisti, että tällä on vahingollisia seurauksia. Samalla itse ilmiöstä tulee aktiivinen toimija, johon reagoidaan ja joka saa aikaan muutoksia. Luontoon viittaavissa metaforissa piilee myös vaara, että yksilöiden jäädessä piiloon, keskustelu kadottaa inhimillisen kokemuksen moninaisuuden.

Romanit ja liikkuva väestö representoituvat aineistossa kahdesta eri lähtökohdasta – yhtäältä historian, rakenteellisen köyhyyden, syrjinnän ja repression *uhreina*, ja toisaalta hyvinvointiyhteiskunnan *uhkina*, joiden kouluttamattomuus, kiertolaisuus ja rikollisuus on kulttuurisesti sisäsyntyistä ja itseaiheutettua. Rom po drom –projektin raportissa todetaan, että kohderyhmää yhdistävät ”kunnollisten asuntojen puute, työttömyys, koulutuksen ja ammatillisen sekä kielitaidon puute, rajattu pääsy sosiaali- ja terveyspalvelujen piiriin sekä toisinaan aktiivinen yksityisen tai julkisen tuen etsintä”. (Helsingin Diakonissalaitos 2010, 5).

Helsinkiin saapuvat romanit luokitellaan ja identifioidaan neljään eri Romanian alueelta tulleeseen ryhmään – Transylvanian, Moldovan, Gorjin ja Teleormanin alueen

romaneihin. Ryhmät sijoitetaan kaupunkitilaan eri perustein sen mukaan missä ja miten ne liikkuvat, miten ryhmät käyttäytyvät, mikä niiden pääasiallinen toimeentulokeino on, ja kuinka paljon ryhmät aiheuttavat häiriötä. Erityisesti Teleormanin alueelta lähtöisin olevat romanit määritellään häiritseviksi ja aggressiivisiksi. Raportissa todetaan myös, että eri ryhmien välit voivat olla huonot. (Ks. Helsingin Diakonissalaitos 2010, 10, 16.)

Suomessa oleskelevien liikkuvien romanisiirtolaisten yhteinen identiteetti on heikko. Romanit näyttäytyvät yhtenäisenä kansana vain ei-romanien silmissä. Tosiasiassa kukin romaniryhmä määrittelee identiteettinsä keskuudessaan tarkasti ja usein muita romaniryhmiä vasten. Ryhmien välillä vallitsevat erilaiset arvot, tulotasot ja ammatilliset erityisalat, jotka ovat vaihtelevasti sosiaalisesti hyväksytyjä. (Pogány 2005, 19.)

Rom po drom –selvityksessä tuotettu retoriikka, sanasto ja kuvaus romaneista on avoimen mystifioivaa. Diskurssi ja tieto kohderyhmästä rakentuvat yleistysten ja oman kulttuurin käsitysten sekä normien pohjalta, joissa liikkuva väestö käsitetään ryhmäksi tai ryhmiksi, joiden kaikilla jäsenillä on samanlaiset ominaisuudet. Valtaväestön tuottama representaatio romaneista on staattista ja sen tulkinta asemoituu romanien historiaan ja kulttuuriin. Tämä korostuu muun muassa seuraavissa loppuraportin kirjauksista:

”Teleormanista tulleet [romanit] ovat jääneet arvoitukseksi, he eivät kerro asioistaan. He ovat tiettävästi kierrelleet ja viettäneet hyvin paljon aikaa Romanian ulkopuolella” (Helsingin Diakonissalaitos 2010, 16).

”Suomalaisin silmin katsottuna naiset ovat pakon edessä alistuneet asemaansa. Oman kulttuurinsa kasvatteina he eivät näe tilannettaan erityisen huonona. He eivät valita oloistaan tai elämästään. Heillä on hyvä huumorintaju ja jopa elämäniloa” (Helsingin Diakonissalaitos 2010, 17).

”Romanikulttuurissa rakkaus lapsiin ei ilmene samalla tavoin kuin olemme tottuneet omassa kulttuurissamme -- Kerjäämisen mallin nämä lapset oppivat vanhemmiltaan; he eivät ole koskaan nähneet toisenlaista elämää. Huono-osaisuus siirtyy sukupolvelta toiselle” (Helsingin Diakonissalaitos 2010, 17).

Uhri-lähtöinen lähestymistapa on monin tavoin ongelmallinen. Uhrit ovat voimattomia, avuttomia ja epämääräistä lannistuneiden ihmisten massaa. He edustavat kasvottomia ja

nimettömiä, jotka eristetään tai poissuljetaan oikeudellisen ja poliittisen järjestyksen ulkopuolelle. Uhrien yksilöllisyys katoaa ja heitä ei määritellä heidän taitojensa tai kykyjensä mukaan, vaan puutteiden, kyvyttömyyden ja riippuvaisuuden mukaan. Uhreja voidaan sääliä, mutta sääliin sekoittuu hienoista halveksuntaa uhrien oikullisuutta ja passiivisuutta kohtaan, ja vastakkainasettelulla sekä yläpuolelle asettumisella kasvatetaan etäisyyttä kohteista. (Douzinas 2013, 151–153.) Uhri-retoriikka pitää sisällään vain keskustelua oikeuksista, jolloin keskustelu yhteiskunnan asettamista velvollisuuksista ja odotuksista romaneja kohtaan jää taka-alalle tai puuttuu kokonaan.

Uhri-asetelma on vahingollinen myös siksi, että se voi olla virheellinen ja harhaanjohtava. Kun romaneilta diskursiivisesti riistetään kaikenlainen toimijuus, he voivat ottaa esitetyn puhettavan strategisesti haltuunsa esittämällä aktiivisesti uhria. Uhrautuminen on keino esittää itseään tehdäkseen selkoa omasta sijattomuudesta ja kenties hyötyä sillä tavoin. Kerjäläisille määrättyä roolia saatetaan esittää liioittelemalla ja korostamalla alistettua asemaa. (Ks. Khosravi 2013, 96.)

Köyhyyden aiheuttama stigma ja yhteiskunnan kielteinen asennoituminen rajoittavat myös mahdollisuuksia työnsaantiin, mikä lisää entisestään negatiivisia käsityksiä ja voi ajaa omaksumaan tämänkaltaisia selviytymisstrategioita, jotka kierteen tavoin synnyttävät lisää kielteisiä mielikuvia. (Mäkinen ja Pessi 2009, 27.) Toiseksi tulee muistaa, että EU-siirtolaiset eivät ole pelkästään köyhyyden uhreja, joiden on pakko liikkua. Heidän päätöksensä lähteä voi perustua myös lännen modernia elämäntyyliä kohtaan tunnetulle halulle ja mielenkiinnolle. Tieto, kuvat, myytit ja kertomukset välittyvät henkilökohtaisten verkostojen ja median kautta. (Khosravi 2013, 57–58.) Aineiston perusteella romanisiirtolaiset pitivät Suomea hyvinvointivaltiona, jossa on anteliaita ihmisiä, hyvä poliisi ja vähän muita kerjääviä (Helsingin Diakonissalaitos 2010, 15). Mielikuvat ja kuvitteelliset tarinat kohtaavat kuitenkin harvoin todellisuuden kanssa. Monet romaneista kertovat myös tarinoita, joissa Suomi on kylmä maa, ihmiset ovat kovasydämisinä ja ansaintamahdollisuudet ovat niukat (Iltalehti 2012).

Uhrikuvausten rinnalla liikkuva väestö representoituu yhteiskunnallisena uhkana. Kuten aiemmin on jo todettu, uhka liittyy ilmiön hallitsemattomuuteen ja sen

kehityksen vaikeaan ennustamiseen, huoleen rikollisuuden lisääntymisestä ja ongelman ratkaisemiseksi olevien resurssien rajallisuuteen. Samalla uhkaan vetoaminen vahvistaa vallitsevia pelkoja ja asenteita. Valta- ja statuseroihin liittyy poikkeuksetta aina alempiarvoiseen ryhmään yhdistettäviä yleistäviä kognitiivisia rakenteita eli stereotypioita (Liebkind 2006, 24). Liikkuvaan väestöön liitetään epätoivottuja ja kielteisiä piirteitä kuten koulutuksen puute, työnvieroksunta ja romanien luontainen taipumus rikollisuuteen:

”Lisäksi heidän kulttuurissaan aktiivinen työnhaku on vierasta, he olettavat, että töitä tullaan tarjoamaan” (Helsingin Diakonissalaitos 2010, 10).

”Romanien katsotaan olevan pakotettuja laittomaan toimintaan – salakuljetukseen, näpistelyyn ja varkauksiin – jotta he voisivat elättää perheensä” (Helsingin Diakonissalaitos 2010, 6).

Suhdetta erilaiseen ja poikkeavaan jäsennetään *toiseuden* avulla. Valtaväestöstä erottuvat ihmiset altistetaan representaatiossa vastakkainasettelulle, jossa toiseutta kuvataan erilaisilla vastinpareilla, kuten hyvä ja paha, sivistynyt ja alkukantainen. (Hall 1999, 140, 144). Toiseuden syntymistä voidaan tarkastella sosiaalisessa vuorovaikutuksessa ja erilaisissa esitystavoissa. Kasvokkaisissa kohtaamisissa eivät koskaan kohtaa kaksi yksilöä, vaan mukana ovat molempien osapuolten ennakkotiedot ja luulot toisistaan. Toiseuden kohtaaminen esimerkiksi romanisiirtolaisen muodossa ei tapahdu tyhjiössä, vaan vieraan tunnistaminen muukalaiseksi edellyttää aina jonkinlaista ennakkotietoa. (Ks. Löytty 2005, 167.)

Erilaisuuden patologisointi ja poikkeavuuden etäännyttäminen itsestä ovat reaktioita pelkoon. Samalla syntyy suuri kiusaus ajatella, että vieras on olennaisesti erilainen kuin minä itse. (Koskela 2009, 18.) ”Romanikulttuuri”, joka nähdään tietylle ryhmälle sisäsyntyisenä ja luonnollisena ominaisuutena sisältää monia vääristyneitä ennakkoluuloja ja lukkiutuneita käsityksiä.

Käsitys ihmisistä kulttuurinsa tuotteina on varsin yleistä, kun pyritään ymmärtämään ja esittämään vähemmistöjen edustajia. Diskurssissa vähemmälle huomiolle jää romanikulttuurin- ja yhteisöjen mukautuvuus ja sopeutuvuus erilaisiin

enemmistökulttuureihin. Kulttuuritulkinnat eivät anna tilaa tutkia todellisia syy-yhteyksiä vaan vahvistavat myytteihin perustuvia käsityksiä romanien luontaisista käyttäytymissäännöistä. Myyttien avulla luodaan kulttuurillista etäisyyttä, jolla korostetaan romanien toiseutta suhteessa enemmistöväestöön. Helposti ajatellaan, että kun romani varastaa kaupasta tai kun romani jättää koulun kesken, syynä on hänen kulttuurinsa mukainen vaistonvarainen käyttäytyminen. (Puurunen 2012, 119–120.) Stagmaattinen näkemys romanikulttuurista peittää myös näkyvistä yhteisön sisällä olevat muutospaineet ja ristiriidat (Tervonen 2009, 86). Vähäisemmälle huomiolle jäävät yleisestä diskurssista poikkeavat tarinat siitä liikkuvan väestön osasta ja romaneista, jotka tulevat Suomeen työnhaussa ja työllistyvät. Talvella 2015 Helsingin Sanomat uutisoi romaneista, jotka olivat henkilöstövuokrausfirman kautta työllistyneet lumitöitä tekemällä:

"Romanian romanit ovat olleet valtavan työhaluisia ihmisiä. Tämä on ollut paras ratkaisuni näihin lumitöihin. He tulevat aina töihin ja ovat aina työhaluisia", Toivonen [kiinteistöhuoltoyrittäjä] ylistää" (Helsingin Sanomat 2015b).

Uhri- ja uhkakuvauksen käyttö osana diskursiivista kulttuuritulkintaa on erityisen vahingollista silloin, kun sillä torjutaan mahdollisuudet parantaa vähemmistöjen tai syrjäytyneiden yksilöiden ja yhteisöjen oloja. Yhteiskunnallista painetta ei muutoksen aikaansaamiseksi ei synny, jos enemmistöväestö, mukaan lukien romanit itse, uskovat ettei muutos ole mahdollista kulttuurissa olevien sisäsyntyisten syiden takia. (Puurunen 2012, 120–121.)

Millerin ja Rosen mukaan identiteettien esineellistäminen ja siihen liittyvä käsitysten välineellistäminen avaavat vaarallisen kentän, jossa identiteetit voidaan liittää käyttäytymistapoihin, jotka itsessään herättävät vaatimuksia uusista sääntelykohteista (Miller ja Rose 2010, 149). Tämän vuoksi on tärkeää sanoutua irti stereotypioihin ja arkiymmärrykseen perustuvista käsityksistä ja luokituksista. Erilaiset etnopolittiset käsitykset ja luokitukset ovat osa kulttuuritulkintaa, jota ei tule täysin ohittaa, mutta niitä ei pidä kriittikittömästi käyttää yhteiskunta-analyysin kategorioina. (Brubaker 2013, 31.)

6.4 Hallinnan marginaalit ja ohjelmat

Liikkuvan väestön hallinnassa piirtyy selvä raja yhteiskunnan jäsenten ja marginaaliin jäävien välille. Romanisiirtolaisten taloudelliset, sivistykselliset ja moraaliset ehdot suoriutua roolistaan aktiivisina kansalaisina osana vastuullisina yhteisöjä jäävät täyttymättä. Sen sijaan heidän katsotaan muodostavan *antiyhteisön*, jonka moraalit, elämäntapa tai toiminta katsotaan uhaksi tai moitteeksi yleiselle poliittiselle järjestykselle. (Ks. Miller ja Rose 2010, 144–145.)

Liikkuvan väestön hallinnassa on kyse marginaalien hallinnasta. Alun perin marginaali-käsite tulee latinan kielen sanasta *margo*, joka merkitsee reunaa, rajaa ja reunalla olemista. Marginalisoimalla tietyn ryhmän, valtaväestö sijoittaa ryhmän yhteiskunnan rajalle kauas sen keskuksesta. Ryhmän erottaminen ja poistyyöntäminen heikentävät sen toimintakykyä ja mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnan toimintoihin. Marginalisaatio ei kuitenkaan ole pysyvä tila, vaan se voi muuttua ajassa ja tilassa. (Barany 2002, 49–50, 52.)

Vähemmistövaltuutetun sisäasiainministeriön selvitykseen jättämässä lausunnossa todetaan, että liikkuvan väestön hallinnan kannalta kerjäämisen kriminalisointi lisäisi marginalisaation riskiä eikä poistaisi ansaintatavan taustalla olevia ongelmia:

”Marginalisoituneiden henkilöiden riski joutua eri hyväksikäytön muotojen kohteeksi on todellinen laillisten toimeentulovaihtoehtojen ollessa olemattomat. Kerjäämiskiellon kohteena olevat ihmiset joutuisivat keksimään muita vaihtoehtoja saadakseen toimeentulonsa” (Helsingin kaupunki 2011, liite 7).

Marginalisaatioon sisältyy useita eri ulottuvuuksia, joista liikkuvaa väestöä tarkasteltaessa korostuvat taloudelliseen, sosiaaliseen, poliittiseen ja etniseen marginalisaatioon liittyvät piirteet. Jälkimmäisellä eli etnisellä marginalisaatiolla käsitetään yhteiskuntaan osalliseksi pääsemättömyys, joka kohdistuu tiettyyn ryhmään sen etnisen erilaisuuden perusteella. Etninen marginalisaatio on yleistä silloin, kun etninen yhteisö asuu muualla kuin siinä maassa, jossa se itse muodostaa enemmistön. (Ks. Barany 2002, 54, 56.) Romanivähemmistön osalta näkökulma on mielenkiintoinen, sillä he eivät muodosta enemmistöä missään eikä heillä ole virallisesti omaa kotimaata.

Marginalisaatiota voidaan käsitellä myös vallan lähtökohdista, joissa valtaväestö määrittelee ne suvaitsevaisuuden rajat ja ehdot, jotka marginaaliryhmien tulee täyttää ja jonka puitteissa se voi toimia. Suomessa poliittisen ja sosiaalisen tilan puolustaminen on valtaväestölle helppoa, sillä monet marginaaliryhmät ovat niin nöyriä, syrjäytyneitä tai ilman keinoja puolustaa omia oikeuksiaan, että kunnollinen dialogi ryhmien välillä on joko polarisoitunutta, valtaväestön sanelemaa tai sitä ei ole ollenkaan. (Koskela 2009, 21.) Toiseksi, liikkuvalla väestöllä puuttuu vaadittavat taloudelliset ja poliittiset resurssit yhteiskunnalliseen osallistumiseen. Poliittisesti järjestäytyneillä ja aktiivisilla vähemmistöryhmillä on paremmat mahdollisuudet vaikuttaa valtioiden vähemmistöpolitiikkaan kuin ryhmillä, jotka eivät ole kollektiivisesti järjestäytyneitä (Barany 2002, 46).

Marginaalissa romanit voidaan altistaa voimakkailla poliittisille interventioille, siirtää lain ja järjestyksen avulla kontrolloitavaksi tai asettaa hyväntekeväisyyden hyödylliseksi kohteiksi (Ks. Rose 1995, 52). Kurjuuden ja epäonnen hallinnasta voi siten tulla voitollista ja yhteiskuntaa hyödyttävää toimintaa. Hallinnan tavoitteena on marginaalin poikkeavuuden normalisointi ”varustamalla heidät tietyillä aktiivisilla subjektiivisilla kyvyillä: heidän täytyy ottaa vastuuta kantaakseen, heidän täytyy osoittautua kykeneviksi suunniteltuun toimintaan ja valintoihin. Heidän täytyy elää yksilöllisen vastuullisuuden ja yhteisön velvoitteiden asettaman moraalikoodin mukaisesti” (Miller ja Rose 2010, 155).

Kontrollitoimet liikkuvan väestön hallinnoimiseksi liittyvät kiinteästi hallinnan tekniseen ulottuvuuteen. Ollakseen tehokasta hallinnan tulee muodostaan käytännöllisiä ilmenemiskeinoja poliittisille rationalisuuksille, joilla hallintaa perustellaan. Hallinta toteutuu teknisen ulottuvuuden välityksellä ja sen kautta voidaan lähestyä hallinnan rajoja, toisin sanoen, mitä jokin taho tai yksilö voi hallinnan puitteissa tehdä ja mitä ei (Miller ja Rose 2010, 15–16).

Hallinnan ohjelmat ovat poliittisten rationaliteettien kääntämistä, jossa siirrytään tilasta toiseen ja joilla ilmaistaan esimerkiksi huoli marginaalista erilaisin esitystavoin. Ohjelmat voivat olla filosofien, poliittisen taloustieteen asiantuntijoiden, hallinnon

raporttien, tutkimustyöryhmien, hallituksen julkaisujen sekä hyväntekeväisyys- ja asiantuntijajärjestöjen ehdotuksia suunnitelmista, joilla asiantilaa on mahdollista muuttaa ja viedä toivottuun suuntaan. Ohjelmien perusoletuksena on, että todellisuus on muokattavissa ja että se on tiettyjen määräävien tekijöiden, sääntöjen ja normien sekä prosessien hallitsema alue, johon voidaan normalisoivalla väliintulolla vaikuttaa. (Miller ja Rose 2010, 92, 94.)

Käännettävyys ”poliittisen vallan moraalisten ja epistemologisten näkökohtien ja poliittisen puheenparren sekä erityisen ongelma-avaruuden hallinnan välillä luo keskinäissuhteen sen välille mikä on toivottavaa ja mitä on mahdollista saavuttaa poliittisten voimien harkittujen toimien avulla” (Miller ja Rose 2010, 93). Seuraavassa luvussa käsittelen hallinnan teknologisia muotoja, joilla liikkuvaa väestöä pyritään Suomessa hallitsemaan.

7 HALLINNAN TEKNOLOGIAT

7.1 Tekniset työkalut

Luvussa kuusi tarkastelin liikkuvan väestön hallinnan poliittisia rationaliteetteja, niitä järkeilytapoja, joilla hallinnan keinoja ja päämääriä eettisesti, epistemologisesti ja ontologisesti perustellaan ja joilla hallinnan alue representoidaan käännettäväksi hallinnan ohjelmissa. Pyrin rakentamaan käsityksen siitä tiedosta, johon hallinnan ohjelmat perustavat järkeilynsä, analyysinsä, arvionsa, ongelmien hahmottamistapansa ja ratkaisuesityksensä. (Miller ja Rose 2010, 51.)

Hallinnan teknologian avulla Miller ja Rose kuvaavat hallinnan tutkimisessa lähestymistapaa, jossa keskitytään niihin todellisiin mekanismeihin ja keinoihin, joilla hallinnan avulla pyritään ”vaikuttamaan, normalisoimaan ja välineellistämään toisten käyttäytymistä, ajatuksia, päätöksiä ja pyrkimyksiä toivottavina pitämiensä päämäärien saavuttamiseksi” (Miller ja Rose 2010, 52). Ymmärtääkseen modernia hallintaa on tutkittava myös näennäisen vaatimattomia ja arkisia mekanismeja, jotka mahdollistavat hallitsemisen. Monet näistä ovat niin sanottuja *epäsuoria* hallitsemismekanismeja, joiden avulla on mahdollista vaikuttaa etäällä oleviin ihmisiin ja asioihin. (Miller ja Rose 2010, 52, 54.)

Hallinnan teknologioissa on kyse lainsäädännön, arkkitehtuurin, asiantuntijatahojen, hallintovirkamiesten ja oikeuslaitoksen kokonaisuudesta, jonka puitteissa yksilöiden, ryhmien ja organisaatioiden toimintaa ja päätöksiä muokataan. Prosessissa, jossa eri toimijat ymmärtävät tilanteen yhteisellä kielellä ja noudattavat yhteistä logiikkaa, heidän päämääränsä ja roolinsa kietoutuvat yhteen ja heistä koostuu löyhä samanmielisten verkosto, joka tuottaa hallintaa. Yhteiset edut rakentuvat poliittisessa diskurssissa, jossa tiettyjä yksilöitä ja ryhmiä koskevien ongelmien luonteen, ominaisuuksien ja syiden välille syntyy suhteita, joissa ongelmat näyttävät olevan sisäisessä yhteydessä perustaansa ja ratkaisuunsa. (Miller ja Rose 2010, 95–96.)

Liikkuvaa väestöä ja kerjäämistä käsittelevien eri viranomaiskokoontumien muodostamien työryhmien tulokulma alusta alkaen on, että ilmiöön tuli puuttua ja että se vaati Millerin ja Rosen kuvaileman normalisoivan intervention. Ilmiön alkuvaiheessa kuitenkin ”kenelläkään ei tuntunut olevan vastauksia, enemmänkin kysymyksiä” (Helsingin Diakonissalaitos 2010, 3).

Tästä syystä liikkuvan väestön hallinnan tekninen ulottuvuus oli luonteeltaan pikemminkin puhtaan reaktiivista kuin suunniteltua ja harkittua. Järjestelmällisten toimintatapojen puuttuessa uhkaavaksi koettuun tilanteeseen puututtiin uhkaamalla – liikkuvan väestön romaniäitien alaikäiset lapset uhattiin Helsingissä ottaa huostaan vetoamalla lastensuojelulakiin. Helsingin kaupunki myös avusti romanisiirtolaisia palaamaan takaisin Romaniaan kustantamalla heidän matkakulunsa. Helsingin kaupungin harjoittamaa ulkomaalaispolitiikkaa ja uhkauskäytäntöä kritisoitiin julkisuudessa epäinhimilliseksi ja sen perimmäisiä motiiveja epäiltiin. Toimenpiteiden aiheuttamat kustannukset olivat korkeat ja tietävästi osa Romaniaan palautetuista henkilöistä palasi takaisin Suomeen. (Mäkinen ja Pessi 2009, 18; Oksanen 2009, 34–35.)

Hallinnan näkökulmasta vetoaminen lastensuojelulakiin antoi toimijoille valtaa ja jäsensi ilmiöön liittyviä keskeisiä käsitteitä. ”Lapsen edun” periaatteen sisällyttäminen ilmiöön asetti yhden niistä ehdoista, joiden puitteissa päätökset olivat tehtävissä ja perusteltavissa. Toisaalta vetoaminen lainsäädäntöön teki hallinnan toimet yleisesti hyväksyttäviksi. (Ks. Miller ja Rose 2010, 104–105.)

Syksyllä 2009 Helsingin kaupunki hajotti romanien leirin Kalasatamassa ja myöhemmin vuoden 2010 alussa romaniperheitä hädettiin Suomesta uhkaamalla jälleen lasten huostaanotolla. Häädetyt perheet olivat samat, joita kaupunki oli vielä 2009 vuodenvaihteessa hätämajoittanut talvipakkasten aikana. (Suomen kuvalehti 2011.) Talvella 2010 Helsingin kaupunginvaltuusto käsitteli 18 valtuutetun tekemää välikysymystä liikkuvan väestön kohtelusta Helsingissä. Välikysymyksessä kehoitettiin muun muassa pidättäytymään toimenpiteistä, jotka painostavat romaneja maasta poistumiseen ja järjestämään mahdollisuus välttämättömiin terveystalviin sekä

pääsy saniteetti- ja hygieniatiloihin. Välikysymys hylättiin ja asiaa ei palautettu kaupunginhallituksen valmisteltavaksi. (Helsingin kaupunki 2011, 9.)

Liikkuvan väestön määrän kasvaessa koettiin, että hallinnan keinot eivät olleet riittäviä ilmiön hallitsemiseksi. Romanisiirtolaisten määrä oli kasvanut erityisesti pääkaupunkiseudulla ja aiempaa sisäasiainministeriön selvitystä vuodelta 2008 ei enää nähty ajantasaisena. Vuonna 2008 tehdyn arvion mukaan romanisiirtolaisten määrä Helsingissä oli noin 40–50, kun kesällä 2010 lukumäärä oli noussut arviolta 220. Koko maassa määrän arveltiin olevan noin 300. (Sisäasiainministeriö 2010, 5.)

Tästä syystä sisäasiainministeriö asetti keväällä 2010 työryhmän selvittämään *kerjäämisen kieltämistä*. Työryhmän työn lähtökohtana oli, että ”julkisella paikalla tapahtuva kerjäämisen lisääntyminen ei ole suomalaisen yhteiskunnan tai sen kehityksen kannalta suotuisa eikä myönteinen ilmiö” (Sisäasiainministeriö 2010, 5). Työryhmä jätti esityksen, jonka mukaan kerjääminen tuli kieltää järjestyslailla, samoin kuin luvaton leiriytyminen. Esityksen mukaan kerjääminen ei ole hyväksyttävä, yhteiskunnan suojelua edellyttävä toimeentulotapa nykyaikaisessa suomalaisessa yhteiskunnassa, ja kerjäämisen kieltämisen jälkeen Suomi ei enää olisi otollinen maa tulla kerjäämään. Kieltoa perusteltiin hyväksikäytön ehkäisemisellä, yleisen turvallisuuden parantamisella ja järjestäytyneen rikollisuuden sekä ihmiskaupan toimintaedellytysten heikentämisellä. Lisäksi työryhmä löysi viitteitä, että kerjäämisen kasvulla ja sitä harjoittavien ryhmien sekä omaisuusrikosten välillä oli yhteys. (Sisäasiainministeriö 2010, 37–38.)

Esitys ilmiön kieltämisestä lailla ei sinänsä ole uutta. Kriminalisointiin nojaava hallinta tarjoaa avaimia laajemmalle rajajärjestelmän hallinnoinnille, jossa rikoksesta ja rangaistuksesta muodostuu institutionaalinen konteksti, jonka sisällä ulossulkemisen kohteeksi joutuvaa väestöä tuotetaan. Hallintaa oikeutetaan vetoamalla tarpeeseen suojella kansalaisia liikkuvan väestön aiheuttamalta uhalta. (Ks. Khosravi 2013, 128–129.)

Selvityksessä viitataan hyvin vahvasti YK:n kehitysohjelma UNDP:n julkaisemaan tutkimukseen, jossa esitetään arvioita romaniyhteisöjen sekä romanikulttuurin ihmiskauppakytköksistä. Raportista nostetaan esiin yhteydet syrjityimpään ja köyhimpään ryhmään kuulumiseen yhteiskunnassa ja ihmiskaupasta yhtenä vähemmistön käyttämistä selviytymiskeinoista:

”--ihmiskaupan on arvioitu osittain liittyvän romanikulttuurin piirteisiin, kuten nuorena solmittuihin, järjestettyihin avioliittoihin, perheenjäsenten keskinäiseen epätasa-arvoon ja lapsityövoiman käyttöön erityisesti kerjäämisessä” (Sisäasiainministeriö 2010, 4).

Kerjäämisen kieltämistä ja hallintaa perustellaan myös korostamalla ilmiön ja romanivähemmistön kielteisiä piirteitä ja rikollisuutta lisääviä tekijöitä:

”Romanian kansalaisten tekemien esitutkintaviranomaisten tietoon tulleiden rikoslakirikosten määrät ovat lisääntyneet merkittävästi sen jälkeen, kun Romanian kansalaisia on tullut Suomeen enemmän unionin vapaan liikkuvuuden perusteella” (Sisäasiainministeriö 2010, 6).

Lisäksi selvityksessä annetaan konkreettisia tapauskohtaisia esimerkkejä tiedon tueksi:

”Vuodesta 2009 lähtien on poliisin tietoon tullut aikaisempaa enemmän lompakkojen ja matkapuhelinten anastuksia, joissa kerjääjä on tullut ihmisten lähelle kerjäämään rahaa ja samassa yhteydessä on anastettu taskusta, lompakosta tai laukusta omaisuutta” (Sisäasiainministeriö 2010, 6).

”Muutama kerjäläisryhmään kuulunut mieshenkilö on tuomittu useasta Helsingissä tapahtuneesta ryöstöstä Helsingin kärjäoikeudessa” (Sisäasiainministeriö 2010, 6).

Selvityksessä on näiltä osin monia ristiriitoja, sillä siinä todetaan, että ”Romanian kansalaisten tekemien rikoslakirikosten määrän kasvua ei voida suoraan kytkeä kerjäävien henkilöiden määrään” (Sisäasiainministeriö 2010, 8). Kirjaukset ovat kuitenkin hyvin vahvat ja vaikuttavat helposti ilmiöstä syntyviin käsityksiin ja asenteisiin. Samassa yhteydessä myös korostetaan, että ”omaisuusrikokset voivat olla kerjäämisen ja muun toiminnan lisäksi osa henkilöiden tulonhankkimistavoista” (Sisäasiainministeriö 2010, 8). Potentiaalinen rikollisuuden mahdollisuus on siis olemassa ja osa ilmiötä ja liikkuvan väestön toimintatapoja. Samantapaisia päätelmiä tehdään luvattoman leiriytymisen ja alueella lisääntyneiden omaisuusrikosten välillä.

Diskurssiivinen käsitys romaneista ja liikkuvasta väestöstä yhteiskunnan epätoivottuina antikansalaisina läpäisee näin hyvinvointiyhteiskunnan ”puhtauden” ja elintason, ja sosiaalisen hyvinvoinnin sekä eettisten normien ja arvojen suojelemiseksi heitä tulee tarkkailla ja tarpeen tullen rangaista. Sosiaalisen ongelman uudelleenmäärittelemine rikokseksi ja jonkin ihmisryhmän luokittelu rikolliseksi on poliittinen strategia, jolla oikeutetaan puuttuminen asioihin, joita ei aikaisemmin nähty rikollisina. Samalla suvereeni kansallisvaltio avaa ovensa ja rajansa vain niille, jotka ovat sen ”arvoisia” eli joilla tässä yhteydessä on voimassa oleva passi, tarvittavat asiakirjat ja sosiaalinen kyvykkyys tai virallinen kutsu. (Ks. Khosravi 2013, 39, 148, 156.)

Huomionarvoista on, että sisäasiainministeriön työryhmän selvityksestä löytyy oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön jättämä eriävä mielipide, jossa vastustetaan kerjäämisen kriminalisointia. Eriävän mielipiteen mukaan työryhmän toimintaa on leimannut kiire ja tarkoitushakuisuus, jonka seurauksena selvitys on sisällöllisesti yksipuolinen ja yleistävä, eikä siinä esitetyille väitteille ole varsinaista näyttöä. Raporttia laadittaessa ei ole perehdytty ilmiön taustoihin, tai perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän sekä kriminalisointiperiaatteiden näkökulmiin aiheen vaatimalla tavalla. Työryhmä ei ole myöskään selvittänyt riittävästi esitysten tarkoituksenmukaisuutta tai ehdotetun sääntelyn hyötyjä ja haittoja. Tästä syystä selvityksessä ei kyetä esittämään riittävän painavia syitä kerjäämisen kieltämiselle. Julkilausumattomana keskeisenä perusteena vaikuttaa olevan kaupunkiviihtyisyyden lisääminen, mikä ei rikosoikeudellisessa mielessä ole suojeltava oikeushyvä. Selvityksessä ei myöskään kriminalisoinnin lisäksi esitetä vaihtoehtoisia tapoja puuttua ongelmaksi koettuun asiaan. Työryhmää huomautetaan myös raportin suoraviivaisesta tavasta yhdistää kerjääminen ja omaisuusrikollisuus yhteen. Raportin esitystapa nähdään pahimmillaan vahvistavan leimaavia käsityksiä kaikista romaneista rikollisina ja lisäävän siten romanivastaisuutta. (Sisäasiainministeriö 2010, 46–49.)

Selvityksessä on mukana myös vähemmistövaltuutetun lausunto, jossa todetaan, että kerjäämiseen ei voida puuttua tehokkaasti ratkaisematta kerjäämässä olevien yksilöiden ongelmia. Lausunnossa kirjataan myös, että kerjäämisen kieltäminen on yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallinen. (Sisäasiainministeriö 2010, 13.) Lakiesitys

sai myös eduskunnassa kielteisen vastaanoton ja se hylättiin tarpeettomana (Yle 2011a.)

Keväällä 2011 Helsingin kaupunki julkisti kaupungin työryhmän raportin *Linjauksia kerjäläisongelman käsittelemiseksi Helsingissä*. Tähän asti virallisissa yhteyksissä aiheesta oli keskusteltu viitaten joko kerjäläisilmiöön tai –kysymykseen, ei suoranaiseen ongelmaan. Työryhmän tarkoituksena oli seurata ja raportoida tilanteesta kaupungin johdolle ja minimoida kerjäämisestä syntyvät lieveilmiöt Helsingissä. (Helsingin kaupunki 2011, 3.)

Työryhmän mukaan liikkuva väestö on parhaiten autettavissa kotimaissaan, eikä yksittäistä kaupunkia voida lähtökohtaisesti pitää järjestämisvastuussa yksittäisen väestöryhmän majoittamisesta ja auttamisesta. Työryhmä kannatti kuitenkin Helsingin Diakonissalaitoksen tiloihin perustettavaa matalan kynnyksen kohtaamispaikkaa, jossa liikkuvalla väestöllä tarjotaan neuvontaa ja muita palveluja. (Helsingin kaupunki 2011, 14–15.) Suosituksen nojalla perustettiin päiväkeskus Hirundo, jossa liikkuva väestö voi käydä peseytymässä, syömässä omia ruokiaan, pestä pyykkiä ja käyttää internetiä. Päiväkeskus tarjoaa myös apua ja ohjausta akuuteissa terveydenhoitoon liittyvissä kysymyksissä ja asianmukaista tietoa Suomesta. (Helsingin Diakonissalaitos 2016.) Syksyllä 2013 Hirundo-projektia päätettiin jatkaa vuoden 2016 loppuun asti. Projektin toiminnan tavoitteena on ”kokonaisvaltainen liikkuvan väestön ja kerjäläistilanteen hallinta, heidän oman tilanteensa paraneminen ja Helsingin katurauhan säilyminen” (Yhteinen kirkkoneuvosto 2015).

Keskustelu kerjäyskiellosta on jäänyt elämään ja se on säännöllisin välein nostettu esiin. Helsingin kaupungin linjauksen jälkeen romanileirien häädöt myös lisääntyivät. Syksyllä 2011 kaupungin sosiaalivirasto uskoi, että luvattoman leiriytymisen kiello ehkäisee hätämajoituksen tarpeen, ja kaupunki ilmoitti, ettei se järjestä hätämajoitusta romaneille talven ajaksi. (Yle 2011b). Keskustelu hätämajoituksen tarjoamisesta on noussut esiin myös viimeaikaisessa aiheesta käydyssä keskustelussa. Ajallisesti tarkasteltuna keskustelu ei ole juurikaan kehittynyt ja sen keskeiset teemat ovat pysyneet muuttumattomina. Poliisin mukaan ihmiskauppaa ei ole havaittu, pysyviä leirejä ei ole perustettu, aggressiivista kerjäämistä ei ole havaittu eikä lapsia ole mukana

kerjäämässä (Helsingin Sanomat 2014). Mediassa ja julkisessa keskustelussa romanien jokavuotiseen ilmestymiseen kaupunkien katukuvaan on totuttu jo siinä määrin, että siihen viitataan varmana ”kevään merkinä” (ks. Karjalainen 2014).

Liikkuvan väestön hallinnassa ei tähän asti laadittujen ohjelmien ja mekanismien avulla ole onnistuttu ja ilmiö on edelleen olemassa varsin muuttumattomana. Esitetyt toimenpiteet ovat olleet lyhytkantoisia tai ne eivät ole saaneet taakseen kaikkien asianomaisten toimijoiden tukea. Lähestymistapa ilmiön hallintaan myös vaihtelee suuresti eri toimijoiden kesken eikä yhteneväistä linjausta asiasta ole pystytty muodostamaan. Kerjäämisen kriminalisointia kannattavien mielestä ratkaisu ilmiön hallintaan on sen täydellinen kieltäminen. Kriminalisointia vastustavien mielestä kieltämisessä on kyse laajemmasta perus- ja ihmisoikeuksien ja köyhyyden kieltämisestä, joka kohdistuu tiettyyn väestönosaan. Näin yhden hallinnan ohjelman ratkaisut ovat ongelmia toisille. Ilmiön tarkastelu tuo myös esiin lain ”abstraktisuuden”: yhtäältä laki on kaikille avoin kansainvälisissä sopimuksissa ja julistuksissa, mutta toisaalta se on saavuttamattomissa niille, jotka sitä todella tarvitsevat, kuten romanisiirtolaiset (Ks. Khosravi 2013, 56).

Millerin ja Rosen mukaan teknologiat tuottavat odottamattomia ongelmia, ja ”se tieto, joka ruokkii hallinnon ohjelmia, ei koskaan näytä saavan otetta asioista, ihmisistä ja tapahtumista, jotka kieltäytyvät vastaamasta sen ohjelmallisen logiikan mukaisesti, jonka pyrkimyksenä on hallita niitä” (Miller ja Rose 2010, 106). Liikkuvan väestön hallinnassa korostuvat teknologioiden toimintaa hankaloittava mahdottomuus tuottaa sellaisia teknisiä edellytyksiä, joita teknologian toimiminen vaatisi, kuten luotettavat tilastotiedot, tehokas kommunikaatio eri toimijoiden kesken ja kattavat säädökset ja yhteneväiset ohjeistukset, jotka olisivat kaikkien osapuolten hyväksyttävissä (Ks. Miller ja Rose 2010, 106). Hallitun hallinnan sijaan ilmiössä korostuu *hallinnanhalu*, jota Millerin ja Rosen mukaan ”voidellaan alinomaisilla epäonnistumisilla, tähtäimen ja tuloksen välisellä epäsuhdalla ja velvoitteella suoriutua seuraavalla kerralla paremmin” (Miller ja Rose 2010, 106).

7.2 Asiantuntijuus

Moderni hallintamentaliteetti sisältää monia epäsuoria tapoja ja säätelykeinoja kontrolloida kertaalleen diagnosoitua toimintaa ja asioita (Miller ja Rose 2010, 53). Kontrolli edellyttää kuitenkin aina, että on olemassa normi, joka määrää miten pitää toimia. Kontrollin avulla varmistetaan, että normin mukainen toiminta ja käyttäytyminen toteutuvat. Modernissa oikeusvaltiossa kuten Suomessa kaikki julkisen vallan käyttö perustuu lakiin ja on valvottua. (Puumalainen 2009, 147.)

Kontrollin voi myös jakaa viralliseen ja epäviralliseen kontrolliin: liikkumisvapautta ja siirtolaisten valvontaa voidaan tarkastella siitä lähtökohdasta, mitä eri kontrollin tapoja liikkuvaan väestöön Suomessa kohdistetaan. Ilmiössä yhdistyy virallinen kontrolli, jota harjoittavat muun muassa poliisi, ulkomaalaishallinto ja sosiaaliviranomaiset, sekä epävirallinen kontrolli, jota toteuttavat asiantuntija-asemaa tavoittelevat eri tahot, kuten kolmannen sektorin edustajat. (Puumalainen 2009, 147.)

Huomionarvoista on, että liikkuvasta väestöstä käytävää keskustelua ohjii vahvasti viranomaispuhe. Viranomaiset ottavat asiantuntijan aseman ja määrittävät ilmiön alusta alkaen ja asettavat sille diskursiivisen tulkintakehikon. Myös julkinen keskustelu noudattelee pitkälti viranomaiskantoja ja perusteluja. Millerin ja Rosen mukaan asiantuntijuuden kielellä on suuri merkitys hallinnan verkostojen muodostamisessa, sillä sen arvot ja normit näyttäytyvät pakottavina, koska ne väittävät edustavansa totuutta ja koska niihin sisältyy lupaus ratkaisusta ja haluttujen päämäärien saavuttamisesta. (Ks. Miller ja Rose 2010, 56.)

Millerin ja Rosen näkemyksen mukaan asiantuntijuuden kasvu ja korostunut merkitys on yhteydessä muutokseen hallinnan rationaliteeteissa ja teknologioissa. Asiantuntijuus on siten kehittynyt rakentamaan sillan itsehallinnallisuuteen perustuvien tekniikoiden ja hallinnan pyrkimysten välille. Mitkä ovat siis ne mahdollisuudet, joiden mukaan romanisiirtolaisten vapaudesta ja subjektiviteetista voi uhan sijasta tulla liittolainen yhteiskunnan asianmukaisen hallinnan kanssa? (Ks. Miller ja Rose 2010, 101, 103.)

Viranomaisten lakiin nojaava esitystapa on tyyliältään ongelmalähtöistä ja ehdotonta, ja jättää vähän tilaa vaihtoehtoiselle tai moniäänisemmälle yhteiskunnalliselle tulkinnalle ja keskustelulle. Liikkuvan väestön edustajiin verraten viranomaispuhe on vahva identifioija ja vaikuttaja, sillä se omaa vaadittavat symboliset ja aineelliset resurssit kategorisoida yhteiskuntaa ja luoda diskursseja. Viranomaisdiskurssin tuottama sosiaalinen todellisuus on varsin typistetty ja yksipuolinen ja se perustuu pitkälti kielteisiin käsityksiin ja osittain virheellisiin oletuksiin liikkuvasta väestöstä. Aineistossa todetaan muun muassa, että:

”Esitetyt rajoitukset ovat välttämättömiä ja perusteltuja kerjäämiseen ja siihen liittyvien turvallisuuteen vaikuttavien ongelmien rajoittamiseksi. Järjestyslain sääntelyllä annetaan kansalaisille signaali siitä, minkälaista käyttäytymistä yleisillä paikoilla ei pidetä sopivana. Toisaalta järjestyslailla annetaan poliisille ja muille toimivaltaisille viranomaisille selkeät säännökset ja toimivalta kansalaisten yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilyttämiseksi” (Sisäasiainministeriö 2010, 36).

Edellä oleva kirjaus yhtäältä viittaa viranomaisvallan ja lain välttämättömyyteen ja oikeutukseen, sekä toisaalta antaa vihjeen siitä, että hallinnan kohteena ei ole pelkästään liikkuva väestö, vaan myös tavalliset kansalaiset, joille halutaan esimerkinomaisesti osoittaa mikä suomalaisessa yhteiskunnassa on sallittua ja mitä ei pidetä sopivana. Lisäksi lakiin perustuva hallinta korostaa viranomaisten toimivaltaa ja vastuuta kansalaisten turvallisuuden suojelemiseksi ja antaa heille mandaatin toimia sen puitteissa.

Liikkuvan väestön edustajien lisäksi romanien oikeuksia ja asemaa puolustavat tai inhimillisyyttä korostavat puheenvuorot jäävät tai ne jätetään aineistossa marginaaliin. Samalla on huomattavissa, että enemmistöväestön kollektiivinen yhteisösubjekti samaistaa oman ja hallinnan edun, joka heijastuu kyseenalaistamattomina diskursseina esimerkiksi julkisessa keskustelussa. Tämän seurauksena viranomaispuheeseen perustuvan hallinnan voi katsoa onnistuvan ainakin suomalaisen yhteiskunnan ja poliittisen keskustelun ohjinnassa.

Asiantuntijuus pystyy myös tuottamaan osana hallinnan verkostoja *reviirejä*, suhteellisen rajattuja alueita, joihin asiantuntijuuden valta keskittyy. Reviirit perustuvat

erityistietoon, teknisiin kykyihin tai tunnustettuun asemaan resurssina, jota muiden on vaikea kiistää tai omaksua. Tällaista reviirin suomaa asiantuntijuuden suoja voidaan käyttää keskustelun ja toiminnan edistämiseen haluttuun suuntaan, tai hallinnan etujen kääntämiseen itseä hyödyttäväksi. (Miller ja Rose 2010, 102–103.)

Erityisasiantuntijuuden asema liikkuvan väestön hallinnan ilmiön käsittelyssä on esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä toimivalla Romaniasiaain neuvottelukunnalla ja Suomen romanijärjestöillä. Suomalaisten romanien tilanne ei ole rinnastettavissa Romanian tilanteeseen, mutta ongelmaton se ei ole, ja romanien sosio-ekonominen asema Suomessa on enemmistövähemmistöön nähden edelleenkin heikompi. Myöskään yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys eivät ole toteutuneet romanien keskeisillä elämänalueilla. Ilmiölle leimallisesti kotimainen romaniyhteisö ja merkittävä osa suomalaisista romanijärjestöistä, yksittäisiä toimijoita lukuun ottamatta, on pitänyt etäisyyttä liikkuvaan romaniväestöön. (Puumalainen 2009, 129–130, 153.)

Suomen romanien tuntema solidaarisuus muita romaneja kohtaan on toissijaista, sillä he korostavat suomalaista identiteettiään ja jäsenyyttään osana suomalaista kansallisvaltiota. Yhteisen pitkän historian lisäksi Suomen romanit korostavat yhteistä uskontoa ja äidinkieltä. (Nordberg 2007, 68–69.) Toisaalta osa suomalaisista romaneista pelkää romanisiirtolaisten lisäävän enemmistöväestön kielteistä asennoitumista romaneja kohtaan. Pidättäytynyt suhtautuminen on osaltaan aiheuttanut sen, että hyväksyntään tai kontrolliin perustuvaa suhdetta ei ole syntynyt, ja romanisiirtolaiset jäävät myös kotimaisen epävirallisen kontrollin tavoittamattomiin. (Puumalainen 2009, 153.)

Viranomaisten ja romanijärjestöjen näkemyksen mukaan ”romaneja koskevat kerjäläiskysymykset ovat osa laajaa eurooppalaista köyhyysilmiötä, johon tulee etsiä yhteisiä kansainvälisiä ratkaisutapoja” (Sisäasiainministeriö 2010, 13). Hallinnan näkökulmasta ratkaisu ja toimintamahdollisuudet eivät ole täysin sisäisessä yhteydessä toisiinsa, sillä kukaan ei näytä haluavan ottaa vastuuta ongelmasta. Ongelma on myös itsessään niin laaja, ettei nopeita ratkaisuja ole löydettävissä. Vastuun siirrolla ongelma ulkoistetaan ja oma toiminta irrotetaan kontekstista, eikä sitä nähdä osana suurempaa

rakenteellista ongelmaa, jossa maiden ja kaupunkien liikkuvan väestön vastaiset toimet torppaavat ihmisten pyrkimykset nousta pois köyhyydestä. Tämä järjestelmä ylläpitää poliittis-juridista puhetapaa ja tekee valtiottomasta siirtolaisesta epäpolitisoidun toimijan, jonka yhteiskunnallinen jäsenyys on ehdollistettu. Romanisiirtolaisia pompotellaan edestakaisin valtiosta toiseen ja heidät esitetään vaarallisina, koska he käyttäytyvät yhteiskunnan ihanteiden ja normien vastaisesti. (Ks. Khosravi 2013, 19.)

Siirtolaisuutta koskevissa tutkimuksissa siirtolaisia arvioidaan valintaan perustuvalla asteikolla, jonka toisessa päässä on vapaaehtoinen siirtolaisuus ja toisessa reaktiivinen, pakonalainen siirtolaisuus. Pakonalaiset siirtolaiset ymmärretään usein vailla toimijuutta ja liikkumaan pakottavien sosiaalisten ja poliittisten rakenteiden uhreina. Vaihtoehtoisella siirtolaisuudella ymmärretään esimerkiksi turismi. On kuitenkin perusteltua väittää, että valtaosassa vapaaehtoiseen tai pakonalaiseen siirtolaisuuteen liittyvissä tilanteissa on tilaa valinnalle. (Khosravi 2013, 31.) Romanisiirtolaiset ovat Suomessa turististatuksella, joten heidän siirtolaisuutensa voidaan helposti ymmärtää vapaaehtoisena. Toisaalta monet romaneista ovat pakotettuja siirtymään, sillä sosiaaliset, taloudelliset ja poliittiset olosuhteet omassa kotimaassa eivät mahdollista hyvää elämää. Romanikulttuuriin- ja historiaan on myös osittain kiinnittynyt *siirtolaisuuden kulttuuri*, jossa ”siirtolaisuus on kaikkialle levinnyttä, sillä on oma nykyhetkeen kytkeytyvä historiansa ja päätös ryhtyä siirtolaiseksi on osa arkista kokemusmaailmaa” (Ks. Khosravi 2013, 31). Romanien historiaa ja kulttuuria tarkastellessa osa romanien liikkuvuudesta voi selittyä siirtolaisuuden kulttuurilla, mutta koko ilmiön tarkastelun rakentaminen selityksen varaan on yleistävää ja yksinkertaistavaa. Köyhyys on harvoin valinta kenellekään ja kiintymys omaan maahan, perheeseen, läheisiin ja yhteisöön saa useamman ihmisen jäämään kuin lähtemään.

Siirtolaisuus voidaan ymmärtää myös tuotteena, jolla on oma syntyprosessinsa. Siirtolaisuusprosessin ensimmäinen vaihe, päätös lähteä, aiheuttaa siirtolaiselle ja hänen läheisilleen suuria psykologisia kamppailuja. Päätös on ratkaiseva, sillä se suoraan tai välillisesti vaikuttaa pysyvästi monien ihmisten elämään. Siirtolaisuus merkitsee eroa perheestä ja ystävistä, epävarmuutta tulevista ja usein myös fyysistä matkaa, jonka aikana kohdataan vastoinikäymisiä, uupumisia, vaaroja ja ikävää. Toinen vaihe ennen

siirtolaisuusprosessin viimeistä vaihetta, eli varsinaista matkaa, on valmistautuminen siihen. (Khosravi 2013, 32.) Suomeen tulleet romanisiirtolaiset ovat kertoneet hankkineensa ”resursseja” matkantekoon lainaamalla rahasummia, jotka sitten lähetetään Suomesta takaisin velkojalle, usein jopa kaksinkertaisin koroin (Helsingin Diakonissalaitos 2010, 16).

Perusoikeuksien on tarkoitus suojata ihmisiä epäoikeudenmukaiselta julkisen vallan käytöltä (Puumalainen 2009, 147). Tästä huolimatta keskustelu perusoikeuksista ja ihmisarvoista liikkuvan väestön hallinnan ilmiössä jää toissijaiseksi. Kynnys sietää yhteen väestönosaan kohdistuvia ihmisoikeusloukkauksia ja vihapuhetta on korkea, eikä romaneja kohtaan koettuja ennakkoluuloja pidetä sosiaalisesti tuomittavina. Tästä esimerkkinä mainittakoon uutisoinnit Ruotsista, jossa ilmiö on kärjistynyt väkivaltaisiin hyökkäyksiin romaneja kohtaan. Kesällä 2015 uutisoitiin Tukholmassa tapahtuneesta tapauksesta, jossa kadulla kerjäävän henkilön kasvoille oli heitettyä syövyttävää happoa ja hieman myöhemmin Pohjois-Ruotsissa tapahtuneesta tapauksesta, jossa nukkuvien romanien autoa oli ammuttu. (MTV 2015; Turun Sanomat 2015.)

Myöskään EU-tasolla kaikki maat eivät ole halukkaita sitoutumaan pitkäkestoisiin toimiin romaniväestöjensä aseman ja oikeuksien edistämiseen. Kritiikin kohteena ovat olleet muun muassa Ranskan toimeenpanemat romaneihin kohdistuneet joukkokarkotukset, Italian valvotut romanileirit sekä henkilötietojen kerääminen etnisiin perustein. (Tuomioja 2012, 282.)

Vähemmistövaltuutetun lausunnon mukaan perus- ja ihmisoikeudet kuuluvat kaikille Suomen lainkäyttöpiirissä oleville, eikä pelkästään Suomen kansalaisille tai Suomessa vakituisesti asuville henkilöille. Liikkuvan väestön kohdalla tulee huomioida muun muassa yhdenvertaisuusvaatimus, liikkumisvapaus ja oikeus sosiaaliturvaan. (Sisäasiainministeriö 2010, 12.) Tämän lisäksi viranomaiset korostavat, että:

”Kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät säätele nimenomaisesti kerjäläisiin tai kerjäämiseen liittyvistä asioista. Monet ihmissoikeussopimukset sisältävät kuitenkin periaatteita, joita tulee soveltaa harkittaessa kerjäläisiä koskevia toimenpiteitä” (Sisäasiainministeriö 2008, 8).

Ongelmaksi näyttää muodostuvan romanien valtiottomuus – koska ihmisoikeuksien perustana toimivat kansalaisoikeudet, ne palautuvat takaisin kansallisvaltiojärjestelmään ja toteutuvat vain poliittisen yhteisön sisällä, jossa yksilö voi jäsenyyden kautta vaatia itselleen oikeuksia. Valtiottomuutta pidetään väliaikaisena tilana, vaikka se monien väestöryhmien kohdalla on jatkunut sukupolvesta toiseen. Taustalla on ajatus siitä, että ihminen jossain vaiheessa pääsee kansalaisoikeuksien piiriin. Pysyvä valtioton tila on ristiriidassa asioiden valtiolliselle järjestykselle kuuluvan logiikan kanssa. Kansalaisuus ymmärretään ihmisen luonnolle ominaisena asiana, jonka vastakohtana on kansalaisuuden ulottumattomissa oleminen eli jonkin tapainen luonnottomuuden tila. Jäsenyyttä vailla olevat valtiottomat ihmiset epäinhimillistetään ja tehdään luonnottomiksi, ja heistä tulee nekropolitiikan ja epäinhimillistävän politiikan mahdollisia kohteita. (Khosravi 2013, 151–152.)

Ihmisoikeusloukkauksien uhreilla on suurempi riski tulla köyhdytetyksi, ja toisaalta köyhyydessä elävät ihmiset ovat muita alttiimpia ihmisoikeusloukkauksille. Heidän mahdollisuutensa päästä julkisten palvelujen piiriin ja viedä kokemansa ihmisoikeusloukkaukset oikeuteen ovat rajatut. Usein yhden ihmisoikeuden loukkaaminen saattaa johtaa muidenkin oikeuksien loukkaamiseen. Esimerkiksi peruskoulutuksen puute johtaa aikaa myöten eriarvoisuuteen työmarkkinoilla ja työttömyyteen. Ilman työtä ja tuloja asunnon ja terveydenhuollon saaminen taas on vaikeaa. (Mehtonen 2012, 250.) Vahva huoli asiasta tuodaan esiin viranomaisaineistossa:

”Vähemmistövaltuutettu on huolissaan siitä, että kerjäämisen lopettamiseksi suunnatut yksipuoliset toimenpiteet voivat heikentää jo ennestään erittäin haavoittuvassa asemassa olevien romanien tilannetta. Itä-Euroopan romanit kohtaavat syrjintää sekä kollektiivisella että yksilötasolla ja heikossa asemassa oleva henkilö on altis hyväksikäytölle, jopa ihmiskaupalle” (Sisäasiainministeriö 2010, 12).

Toisaalta romanisiirtolaiset ovat EU- ja vapaan liikkuvuuden kontekstissa eurooppalaisuuden arkkityyppi, jotka ylittävät kansallisvaltioiden rajat ja osoittavat vaihtoehtoisen tavan ajatella, ansaita ja elää (Friman-Korpela 2014, 51).

7.3 Etnisyys ja yhteisöt

Jos toimijuutta liikkuvan väestön hallinnan ilmiössä ei voida tarkastella yksilöiden saatavilla olevina potentiaalisina rajattomina toiminnan mahdollisuuksina tai positiivisena, vapauttavana vastakohtana negatiiviselle hallinnalle ja kontrollille, minkälainen toimijuuden malli sitten on käyttökelpoinen kuvattaessa romanisiirtolaisten ja suomalaisen yhteiskunnan välisiä suhteita? (Ks. Pietikäinen 2010, 84).

Monietnisessä yhteiskunnassa tietyn ryhmän julkinen huomioiminen on osa poliittista vallankäyttöä jopa siinä määrin, että etnisen ryhmän yhteiskunnallinen olemassaolo ja identiteetti voivat määräytyä sen saaman julkisen huomion perusteella (Martikainen ym. 2006, 18.) Ihmisten liikkuvuus myös tuottaa etnisyyttä. Kotouttamiseen ja syrjintään puuttumisen laiminlyönnin on todettu johtavan moniin ongelmiin ja väestön fragmentoitumiseen. Siihen nähden on merkillistä, kuinka vähän etnisyyden merkitystä on käsitelty liikkuvuudessa ja kuinka rajatut EU:n toimintamahdollisuudet ovat. (Puumalainen 2009, 127–128.)

Liikkuvaa väestöä koskevissa ohjelmissa etnisyys pyritään ohittamaan. Viranomaisten yhteistyön yhdenmukaistamista kerjäläiskysymyksessä pohtineen työryhmän raportissa todetaan, että sen ”tarkoitus ei ole tehdä kerjäämisestä etnistä eikä tiettyyn kansalaisuuteen liittyvää kysymystä”, vaan sen ”lähtökohtana on ollut perustuslain (1999/731) mukainen yhdenvertaisuusperiaate” (Sisäasiainministeriö 2008, 5). Kerjäämisen kieltämistä selvittänyt työryhmä linjaa raportissaan, että se ”ei ole käsitellyt kerjäämistä etnisyyteen tai tiettyyn kansalaisuuteen liittyvänä kysymyksenä, vaan yleisemmin järjestyksen ja turvallisuuden kannalta” (Sisäasiainministeriö 2010, 4). Tästä huolimatta molemmissa raporteissa todetaan useassa kohdassa, että kohderyhmänä ovat lähes yksinomaan Romanian romanit ja että ”kerjäämisellä on laajemmat romanien syrjintään ja köyhyyteen liittyvät eurooppalaiset näkökulmat, jotka työryhmä rajaa oman työnsä ulkopuolelle (Sisäasiainministeriö 2010, 4). Etnisyys huomioidaan kuitenkin vähemmistövaltuutetun lausunnossa, jossa todetaan muuan muassa, että:

”Käytännössä kiellon kohteena on tietty kaikkien tiedossa oleva etninen ryhmä, vaikka kerjääminen kiellettäisiinkin kaikilta. Kerjäämisen kiello ja siihen liittyvä keskustelu vaikuttaa suoraan myös asenteisiin romaneita kohtaan” (Sisäasiainministeriö 2010, 13).

Etnisyyden merkitystä korostetaan myös oikeusministeriön ja sosiaali- ja terveysministeriön edustajien jättämässä eriävässä mielipiteessä:

”Kun puhutaan kerjäläisilmiöstä, on tärkeää ottaa huomioon myös ilmiön tausta, ts. mikä on niiden ihmisten taloudellinen, sosiaalinen ja oikeudellinen asema, jotka joutuvat hakeutumaan vieraisiin maihin hankkimaan toimeentuloa kerjäämällä” (Sisäasiainministeriö 2010, 47).

Etnisyyden huomioiminen vaihtelee laajasti eri toimijoiden kesken. Pyrkimys etnisyyden sivuuttamiseen on mielenkiintoinen valinta, kun tarkastelussa on Euroopan syrjityin etninen vähemmistö. Etnisen erilaisuuden epämääräinen hallinta on läsnä implisiittisenä tavoitteena. Julkinen valta määrittelee etnisyyttä nimeämällä ryhmiä ja niiden rajoja. Ryhmien määrittelemisen seurauksena oikeudet, velvollisuudet ja yhteiskunnallinen asema kytkeytyvät etnis-kansallisiin nimeämisiin. (Ks. Huttunen 2005, 138.)

Miller ja Rose puhuvat *yhteisökielestä*, jota käytetään usein puhuttaessa monikulttuurisuudesta. He viittaavat yhteisöön ”uutena yksilöiden hallinnan ja kollektiivisen olemassaolon alueena, uutena tasona tai pintana, jolla henkilöiden väliset mikromoraaliset suhteet käsitteellistetään ja jolla niitä hallitaan” (Miller ja Rose 2010, 129). Tavat, joilla yhteisö jäsentyy, ovat eriaineksisia, monimutkaisia ja vaihtelevia seurauksia muuttuneista tavoista representoida ja ongelmatisoida eri areenoita ja puuttua niihin. Yhteisön voi myös ymmärtää leikkauspisteenä, jossa eräänlainen etnografinen sosiologia tunkeutuu viranomaisten sanastoon ja kategorisointiin. (Miller ja Rose 2010, 135.)

Yhteisön kautta hallitseminen sisältää joukon erilaisia strategioita yksilön ja yhteisön välisen uskollisuuden kehittämiseksi ja välineellistämiseksi ilmiön sääntelyä, uudistusta ja liikkeelle saattamista varten. Liikkuvan väestön hallinnassa turvallisuutta tuotetaan luomalla mielikuvia, jotka kaikki sisältävät erilaisen tavan ymmärtää yhteisö. Yhteisön

kollektiivinen logiikka yhdistetään uusliberaalin politiikan eetokseen yksilön vapaudesta, henkilökohtaisesta vastuusta ja valinnoista. (Ks. Miller ja Rose 2010, 131, 135–136.)

On perusteltua todeta, että ihmisiä voidaan hallita sen perusteella, että he kuuluvat tiettyihin identiteetti- ja moraaliyhteisöihin. Liikkuvan väestöä ja romanivähemmistöä koskevat hallinnan ohjelmat toimivat olettaen yhteisöjen olemassaolon, vaikka todellisuudessa yhteisöllistä uskollisuutta ei välittömästi havaita tai ainakaan se ei ole homogeenistä. (Ks. Miller ja Rose 2010, 138.) Viranomaiset tunnistavat tämän tosiasian ja ongelma korostuu aineistossa. Yhteisöjen kautta tapahtuva hallinta toteutuu liikkuvan väestön hallinnassa, vaikka samaan aikaan todetaan tämän asettavan haasteita hallinnan onnistumiselle:

”Romaneilla ei näyttäisi olevan universaalia yhteistä tietoisuutta omasta ryhmästään osana yhtä suurta romanikansan verkostoa. Myös Suomeen eri Romanian alueilta tulleet romanit muodostavat omat erilliset yhteisönsä omine sisäisesti noudattamine sääntöineen ja normistoineen. Näin ollen ilmiöiden analysoiminen ja yleistävien johtopäätösten tekeminen romanien tilanteesta on ollut haastavaa” (Helsingin Diakonissalaitos 2010, 19).

Millerin ja Rosen mukaan ”hallitseminen yhteisön avulla, jopa silloinkin, kun se perustuu jo ennakolta olemassa oleviin kaltaisuussiteisiin, muuttaa niitä, lataa ne uusilla arvoilla, kytkee ne asiantuntijuuteen ja piirtää uudelleen ulossulkemisen rajat. Tämä ei tee yhteisöistä missään mielessä ’epätodellisia’. Mutta sen tulisi tehdä valppaaksi yhteisön rakentamistyössä ja varoittaa siihen väistämättä liittyvistä sisällyttämisen ja ulossulkemisen sekä vastuullistuttamisen ja autonomisoinnin seurauksista” (Miller ja Rose 2010, 138). Liikkuvan väestön hallinnan kannalta vastuullistuttamisen ja autonomisoinnin seurauksina esitetään pelko siitä, että auttaminen voisi lisätä liikkuvan väestön riippuvuussuhdetta ja hallinnan mallia tulisikin näin etsiä ensisijaisesti mobilisoimalla romaniyhteisöjä toimimaan itse aktiivisesti asemansa parantamiseksi:

”Liiallinen puuttuminen yhteisön luonnolliseen kehitykseen voi muuttaa yhteisön kokonaan yhteiskunnan tuesta riippuvaiseksi, ammattiauttajien asiakkaaksi. Yhteisöjen sisäisen toimintapotentiaalin aktivoitumisen tulee olla lähtökohtana romanipolitiikan toteutuksessa” (Helsingin Diakonissalaitos 2010, 20).

Yhteisöihin liittyy käsite *ryhmästä* yhteiskunta-analyysin perusyksikkönä. Ryhmäkeskeisyydelle on keskeistä esineistää ja esittää eri ryhmät todellisina puhumalla esimerkiksi romaneista, sisäisesti homogeenisena, ulkoapäin selvästi rajattuna ryhmänä tai yhtenäisenä, substantiaalisena ja kollektiivisena toimijana, jolla on yhteiset tavoitteet ja päämäärät. (Ks. Brubaker 2013, 29.)

Liikkuvan väestön hallinnan kokonaisvaltaisen ymmärtämisen kannalta on tärkeää ylittää ilmiön ryhmäkeskeinen tarkastelu. Hallinnan ohjelmat ovat tuomittuja epäonnistumaan ja polkemaan paikoillaan, mikäli ne eivät pysty tunnustamaan etnisyyden merkitystä ilmiössä ja uudelleenarvioimaan sitä. Tähän liittyy etnisyyteen liittyvien käsitteellisten työkalujen kriittinen tarkastelu ja etnisyyden käsittäminen pikemminkin prosessinomaisena ja dynaamisena tapahtumana. Etnisyyttä ei tule tarkastella olemassa olevina ryhminä tai kokonaisuuksina, vaan käytännön luokituksina, tilannesidonnaisina toimina, kulttuurisina idiomeina, kognitiivisina skeemoina, diskursiivisina tulkintakehyksinä, organisatorisina rutiineina, institutionaalisina muotoina, poliittisina hankkeina ja yhteen sattuvina tapahtumina. Analyysin perusyksikkö ei tällöin ole enää ryhmä vaan poliittisen, sosiaalisen, kulttuurisen ja psykologisen kontekstin mukaan muuttuva *ryhmämuotoisuus*. (Brubaker 2013, 32–33.) Tämä tukisi paremmin myös ulkoasiainministeriön työryhmän tekemiä ehdotuksia koskien suhtautumista romanien liikkumiseen EU:n sisällä:

”Liikkuvia romaneja, jotka ovat EU-kansalaisia, tulisi tulomaissa kohdella yksilöinä ja potentiaalisina työnhakijoina. Huolimatta siitä, että he kulkevat ryhmissä, kollektiivisia ratkaisuja (kuten karkotuksia) ei tulisi tehdä” (Helsingin kaupunki 2011, 14).

Etnisyyden uudelleenarviointi ei tarkoita etnisyyden todellisuuden kieltämistä tai sen merkityksen väheksymistä. Tavoitteena on jäsentää ja selittää etnisyyden todellisuutta ja merkitystä uudella tavalla, joka ei ole riippuvainen etnisten ryhmien tosiasiallisesta olemassaolosta konkreettisina ryhminä tai kokonaisuuksina. Huomion siirtäminen ryhmämuotoisuuteen ja sen käsittäminen vaihtelevana ja muotoaan alati muuttavana mahdollistaa ilmiön tarkastelun tapahtumana ilman oletusta ryhmän määritelmällisestä läsnäolosta ja pysyvyydestä. (Brubaker 2013, 33–34.)

Ilmiön tarkastelussa tulee pitää mielessä, että etnisyys ei määritä vain romanisiirtolaisia, vaan myös suomalaista yhteiskuntaa ja sen arvosidonnaisia käsityksiä. Rom po drom – projektin loppuraportissa todetaan, että rasismia ja muukalaisvihaa koskevan eurobarometrin mukaan Euroopan maat väistävät syrjintäsyytökset sillä perusteella, että niiden harjoittamat vähemmistöpoliittiset toimet eivät perustu romanien etniseen tai kulttuuriseen taustaan, vaan heidän elämäntapaansa (Helsingin Diakonissalaitos 2010, 7). Sisäasiainministeriön työryhmän selvityksen mukaan välillisellä syrjinnällä tarkoitetaan säännöksiä tai menettelyjä, joilla on erityisesti johonkin tiettyyn suojeltuun ryhmään kohdistuvia kielteisiä vaikutuksia, vaikka kyseistä säännöstä tai menettelyä ei ole nimenomaisesti kohdistettu kyseiseen ryhmään. Kerjäämisen kieltä ei kuitenkaan nähdä ongelmallisena, sillä sen ei katsota täyttävän syrjinnän ehtoja:

”Syrjinnästä ei kuitenkaan ole kysymys, jos säännöksellä tai menetelleyllä on hyväksyttävä tavoite ja käytetyt keinot ovat oikeassa suhteessa siihen nähden” (Sisäasiainministeriö 2010, 36).

Tässä yhteydessä voidaan kysyä mitä eroa on sillä, sorjetaanko tiettyä väestöryhmää sen etnisyyden vai elämäntavan perusteella. Toiseksi voidaan kysyä, että miten yhtä väestönosaa syrjivä tavoite on mahdollista perustella hyväksyttävään muotoon ja mitkä ovat ne periaatteet, joiden mukaan tällöin määritellään oikein mitoitettut keinot suhteessa tavoitteeseen ja sen toimeenpanoon.

7.4 Tilan ja rajan ulottuvuudet

Yhteiskunnat ovat yleensä lähtökohtaisesti moniaineksisia ja maahanmuuton lisääntymisen seurauksena suomalaisen yhteiskunnan monimuotoisuus kasvaa. Suomen perinteinen etninen, kulttuurinen ja kielellinen monimuotoisuus on jakautunut väestöllisesti pieniin ja osin alueellisesti rajautuviin ryhmiin, jonka seurauksena Suomeen on muodostunut yhteiskunnallinen ja poliittinen ilmapiiri, joka korostaa kansallista yhtenäisyyttä ja yhdenmukaisuutta. (Raunio ym. 2011, 18.) Tilanne on kuitenkin hiljalleen muuttumassa, kun globalisaatio, muuttoliike ja maailmanlaajuiset kehityskysymykset lisäävät ylirajaista liikkuvuutta ja tuovat globaalit haasteet lähemmäksi Suomea keskinäisriippuvuuden maailmassa. Haasteeksi nousee löytää ne

oikeat keinot, joilla edellä mainittuihin kysymyksiin voidaan vastata ja joiden avulla moninaisuuteen voidaan luoda yhtenäisyyttä. (Ks. Raunio ym. 2011, 19.)

Rajat perinteisesti ymmärretään yhteisöllisyyden tunteen ja identiteetin leikkauspisteenä, ja kansat sekä yhteisöt on kiinnitetty tiettyyn rajojen merkitsemään tilaan. Tämän ajattelun seurauksena muuttoliike, pakolaisuus tai juurettomuus on nähty ”luonnottomana” tilana perinteiselle kansallisvaltiojärjestelmälle. (Khosravi 2013, 18.) Liikkuminen liittyy keskeisesti tilan ulottuvuuteen ja liikkuva väestö rajat ylittävään ulottuvuuteen. Viranomaisten tuottamassa aineistossa todetaan useaan otteeseen, että ilmiö liittyy Euroopan unionin jäsenvaltioiden kansalaisten vapaaseen liikkuvuuteen. Toisaalta korostetaan, että liikkumisvapaus ei vaikuta jäsenvaltion oikeuteen päättää yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvästä lainsäädännöstä. Suomi voi siten toimia tässä asiassa itsenäisesti omista kansallisista lähtökohdistaan, sillä kansainväliset sopimukset tai EU-oikeus eivät säätele muun muassa kerjäämistä. (Sisäasiainministeriö 2010, 33.)

Rajat ylittävää liikkuvuutta ja aktiviteetteja kuvataan usein *transnationalisuuden* käsitteellä. Käsitteellä viitattiin alun perin pääomavirtojen ja hyödykkeiden liikkeen kuvaamiseen, mutta siitä on vähitellen muotoutunut yksi keskeisistä muuttoliikkeen tutkimuksen käsitteistä. Nykyisin transnationalisuuden käsitettä käytetään kuvaamaan siirtolaisten ylijarajaisia verkostoja ja yhteyksien jatkumoa yli monenlaisten rajojen. Kansainvälinen liikkuvuus on myös viime vuosikymmeninä muuttanut muotoaan siten, että ihmiset entistä harvemmin siirtyvät yhdensuuntaisesti ja pysyvästi maasta toiseen. Liikkuminen ja muuttaminen on usein tilapäistä ja yhteys sekä suhteet vanhaan kotimaahan ja etniseen yhteisöön säilytetään. Ihmiset voivat elää kahdessa maassa yhtä aikaa tai sukkuloida useamman maan välillä. Tämä tekee maahanmuutosta vaikeammin määriteltävää ja haastaa perinteisten kansallisvaltioiden roolin. (Raunio ym. 2011, 27–28.)

Suhtautuminen vapaaseen liikkuvuuteen näyttäytyy aineistossa ristiriitaisena. Sisäasiainministeriön työryhmän selvityksessä vapaa liikkuvuus on romanisiirtolaisten Suomeen tulon sekä syy että seuraus. Samalla se on epäsuora peruste hallinnan

mekanismeille ja lainsäädännön tiukentamiselle. Selvityksessä korostetaan, että ainoa mekanismi hallita liikkuvaa väestöä ja sen mukanaan tuomia ilmiöitä on kansallinen lainsäädäntö:

”Vapaan liikkuvuuden periaatteen toteuttamisesta on seurannut, että yksittäisillä jäsenvaltioilla ei ole käytössään perinteisiä keinoja valvoja maahantuloa, kuten rajatarkastukset. Tämä korostaa kansallisen lainsäädännön merkitystä viimekätisenä toimenä harkittaessa keinoja puuttua yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantaviin ja heikentäviin ilmiöihin ja toimintaan” (Sisäasiainministeriö 2010, 34).

Jatkuva paluuliike on Suomeen tulleille Romanian romaneille yleistä. Romanian liikkuvuus järjestyy Romanian ja Suomen ja joskus muiden Euroopan maiden välillä tapahtuvana muuttona. Kohdemaana näyttäytyy usein vain maana, jossa voi ansaita rahaa, kun Romania ja oma kylä edustaa varsinaista perheen ja yhteisön elinympäristöä. Yhteys kotiin on tärkeää, sillä useimmat romanit ovat väliaikaisia maahanmuuttajia, jotka palaavat kotiin säännöllisin väliajoin. (Ks. Sisäasiainministeriö 2010; Enache 2012, 61.)

Aineistossa liikkuvan väestön hallinta, kerjäämisen kieltäminen ja vapaa liikkuvuus yhdistetään muun muassa ihmiskauppaan ja prostituutioon. Viranomais selvityksissä vedetään suora linja kerjäämisen kieltämisen ja näiden ilmiöiden sekä maiden vastuiden välille. Kerjäämisen kieltämistä perustellaan sillä, että sen katsotaan osaltansa edesauttavan ilmiön globaalia hallintaa ja edistävän vaadittavia hallinnallisia toimenpiteitä lähtömaissa:

”Ulkomaaalaisten osalta ihmisarvoa loukkaavan toimeentulon hankkimisen sallimisella vähennetään myös heidän kotivaltionsa painetta turvata omien kansalaistensa ihmisarvoinen elämä. Tämä on erityisen ongelmallista vapaan liikkuvuuden kannalta Euroopan unionin sisällä. Kerjäämiskiellolla ei ratkaista kerjäläisten kotivaltioiden sosiaalisia ongelmia, mutta niiden ratkaisemista ei myöskään edistä kerjäämisen salliminen muissa unionin jäsenvaltioissa” (Sisäasiainministeriö 2010, 38).

Muuttoliikettä koskeva EU-politiikka on kahtiajakautunut, mikä korostuu erityisesti 2000-luvulla tehdyissä EU-tason päätöksissä, sopimuksissa ja jäsenmaita sitovissa direktiiveissä, jotka tähtäävät vapauden, tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden edistämiseen. Yhtäältä jäsenmaiden välisiä rajoja on pyritty purkamaan muun muassa sisäisiä

rajatarkastusten vähentämiseen tähtäävän Schengen-sopimuksen, vapaan liikkuvuuden direktiivin ja Lissabonin sopimuksessa suosituksesta sitovaksi muutetun EU:n perusoikeusasiakirjan avulla. (Saarinen 2012, 219–220.) Toisaalta unionin alueelle tuloa ja sen rajoja valvotaan yhä tiukemmin, Schengen-järjestelmän toimivuutta ja kestäkykyä haastetaan ja epäillään ja monet Euroopan maista pystyttävät raja-aitoja pitämään siirtolaiset ulkopuolella. (Yle 2015.) Sisäasiainministeriön selvityksessä asia todetaan suhteessa liikkuvan väestön hallintaan:

”Vapaa liikkuvuuden periaate ja sen käytännön toteuttaminen esim. Schengenin säännösten kautta on johtanut siihen, että kansallisesti toteutettava sääntely on viimesijainen keino vaikuttaa asiaan” (Sisäasiainministeriö 2010, 38).

EU-politiikka liittyy läheisesti globaalin liikkumisen hallinnassa tapahtuneeseen kehityskulkuun. Kehityksellä turvallisuuteen on pitkät juuret, mutta paljon on myös muuttunut epävirallisen siirtolaisuuden hallinnassa. Globalisaation sisältämä ideaali ajattomasta tilasta näyttäytyy paradoksina, ja köyhien sekä syrjäytettyjen varalle on lisätty rajoja, tarkastuspisteitä ja rajoituksia. Kaikenlaista kansainvälistä liikkumista pyritään hallitsemaan ja tarkkailemaan, ja köyhien pitämiseen sijoillaan käytetään ennennäkemättömän paljon resursseja ja tarmoa. Yritys hallita epävirallista liikkumista on hiljainen konteksti, jota vasten kehityksen ja turvallisuuden nykysidos toimii. (Duffield 2013, 202.)

Vastuun liikkuvan väestön hallinnasta ja auttamisesta katsotaan kuuluvan ensisijaisesti EU:lle. EU-tasolla tapahtuvan ongelmanratkaisun lisäksi aineistossa nostetaan esiin jäsenmaiden vapaan liikkuvuuden puutteellisesta implementoinnista aiheutuvat toimenpiteet ja muistutetaan, että:

”Valtioiden on kuitenkin turvattava vapaan liikkuvuuden direktiivin toteutuminen ja EU-kansalaisten perusoikeudet, mukaan luettuna oikeus syrjimättömyyteen erityisesti kansallisuuden tai etnisyyden perusteella” (Sisäasiainministeriö 2010, 47).

Suomen vastuu liikkuvan väestön hallinnasta perustuu aineistossa EU-tason vaikuttamistyön ja lähtömaiden olosuhteiden parantamisen lisäksi akuutin humanitaarisen avun tarjoamiseen. Kehittymisen edellytyksenä korostetaan

voimakkaasti lähtömaiden toimijoiden sekä romaniväestön aktivoitumista ja aktiivisuutta:

”Romanian romanien ongelmat voidaan kestävästi ratkaista vain Romaniassa. Tämä edellyttää voimakasta panostusta poliittiseen toimintaan Romanian lisäksi myös muissa EU:n jäsenvaltioissa” (Helsingin Diakonissalaitos 2010, 20).

”Suomesta käsin Romanian romaneiden asemaan ja ongelmiin tulee puuttua täällä tehdyn humanitaarisen avun lisäksi antamalla tukea ja kannustamalla sikäläisiä paikallisviranomaisia ja kansalaisjärjestöjä romanien aseman parantamiseen kotimaassa. Kestäviä tuloksia voidaan saavuttaa vain rakenteisiin vaikuttamalla, syvälle tapojen ja ilmiöiden syihin pureutumalla. Kehittymisen tulisi perustua ennen kaikkea romaniyhteisön omiin vahvuuksiin ja sisäisiin voimavaroihin (empowerment)” (Helsingin Diakonissalaitos 2010, 20).

Vapaaliikkuvuusalueen sisälle syntyy kaiken aikaa uusia rajoja, jotka eivät ole yhtään vähemmän sulkevia kuin fyysiset, valtiolliset rajat. Nämä uudet rajat sijaitsevat ihmisten mielissä – ne ovat näkymättömiä, hahmottomia ja vaikeasti tavoitettavia, mutta siitä huolimatta voimakkaita, syvään juurtuneita ja hyvin vaikeita ylittää. Raja estää sen, että mitään tunnetta uuteen maahan ja osaksi yhteiskuntaan kuulumisesta ei synny, jonka seurauksena tahto ja kyky integroitua häviää. Siirtolaiset asetetaan yhä useammin yhteiskunnan ”kynnykselle”, sisä- ja ulkopuolen väliin, jossa heille ei yhtäältä anneta mahdollisuutta kuulua johonkin, mutta toisaalta heidän odotetaan osallistuvan siitä huolimatta. Siirtolaisia siedetään eikä heitä välttämättä heitetä ulos, mutta heitä ei myöskään katsota osallisiksi tai samaan kokonaisuuteen kuuluviksi. (Khosravi 2013, 99–100.)

Länsimaisia yhteiskuntia ja poliittisia yhteisöjä leimaa ulossulkeminen (ekskluusio). Tässä yhteydessä ekskluusiolla käsitetään yhteiskunnan järjestelmiin ja instituutioihin osalliseksi pääsemättömyys, joka muodostaa sosiaalisen ongelman ja uhkan muulle yhteiskunnalle. (Eräsaari 2005, 259.) Eksklusiivisessa yhteiskunnassa kaupunkitila rajaantuu me/muut-erottelun kautta, ja ulossulkemalla tietyt ryhmät määritellään oikeus kaupunkitilaan. Ongelmia ei välttämättä pyritä korjaamaan tai ymmärtämään, vaan marginaaliset ryhmät kirjaimellisesti rajataan ulos. Tilalliset seuraukset ovat alueellista polarisoitumista moniulotteisemmat, sillä ulossulkemiseen liittyvä marginalisoiminen ja syrjäyttäminen tapahtuvat tilassa ja sosiaalisessa prosessissa. Tila korreloi sosiaalisen

aseman kanssa ja sitä määrittelevät ja säätelevät ne, joilla on valtaa ja resursseja. (Koskela 2009, 40.)

Romanit ovat aina kautta historian eläneet rajalla ja olleet raja per se, mutta sitä voidaan pitää myös tiettyinä vastarinnan muotona. Liikkuvat romanisiirtolaiset muodostavat transnationaalien verkoston, vähemmistöjen mosaiikin, jolla ei ole virallista kotivaltiota, taloudellisia resursseja tai poliittista valtaa. Romanit ovat aina olleet marginalisaation ja ekluusion kohteena, mutta he ovat myös osaksi itse vahvistaneet marginaalista statustaan vapaaehtoisesti vetäytymällä valtavirran kulttuurin kentästä välttämällä tietoisesti siihen perehtymistä, sen harjoittamista, kuluttamista tai siihen samaistumista. (Ks. Sabour 2003, 92; Barany 2002, 2.)

EU-jäsenyyden kautta romanikysymystä on kuitenkin ensimmäistä kertaa mahdollista käsitellä monikansallisena kysymyksenä eikä vain kotimaan vastuulla olevana ongelmana (Helsingin Diakonissalaitos 2010, 7). Yhdenvertaisuuden periaatteen noudattamisen lisäksi viranomaiset korostavat, että ”Suomella on velvollisuus suojella ulkomaalaisten ja siten myös ulkomaalaisten kerjäläisten ihmissoikeuksia heidän Suomessa oleskelunsa aikana” (Sisäasiainministeriö 2008, 25).

Taloudellisen epävarmuuden, työttömyyden ja eriarvoisuuden kasvun ja globaalien pakolaiskriisin seurauksena vuorovaikutuksen mahdollisuudet ovat kuitenkin kaventuneet ja yleinen asenneilmapiiri Suomessa on kiristynyt viime vuosina. Uusassimilatiiviset, vähemmistökulttuurin sulauttamista enemmistökulttuuriin korostavat näkemykset ja nationalistiset pyrkimykset ovat yleistyneet niin Suomessa kuin muissa Euroopan maissa ja suhtautuminen ulkomaalaisten maahanmuuttoa kohtaan on muuttunut kielteisemmäksi. Kulttuurien välisen vuorovaikutuksen ongelmakohtiin puuttumiseksi ja ratkaisujen löytämiseksi on tärkeää tuoda keskusteluun myös myönteisiä tulokulmia ja lähestymistapoja, jotka tällä hetkellä puuttuvat kokonaan. (Raunio ym. 2011, 11–12.)

Liikkuvan väestön hallinta haastaa nykyhetken liberaalin hallintamentaliteetin. Liikkuvuuden hallinnan ja köyhyyden etnistymisen lisäksi lukuisa määrä erilaisia ja

toisiaan sivuavia, vahvistavia ja toisinaan eri suuntaan vetäviä voimia koettelevat kehittyneen liberaalin hallinnan rajoja, kyseenalaistavat sen periaatteita ja hankaloittavat sen menetelmiä. Ihmisten alueellisen liikkumisen hallintaa varten on kehitetty erilaisia ratkaisuja muuton syitä poistavasta kehitysavusta alkaen aina biometristä teknologiaa hyödyntävään rajavalvontaan ja kansallisten rajojen turvakäytäntöjen lisäämiseen. Samalla kun transnationaalinen liikkuva romaniväestö kytkeytyy erilaisiin sääntelypyrkimyksiin, se problematisoi monet historiallisesti kansallisiin poliittisiin puitteisiin alueellistuneet säätely- ja valvontateknologiat. Riskien hallintaan tähtäävät ohjelmat ja teknologiat käyvät yhä yksityiskohtaisemmiksi ja korostavat ehkäisyä, varovaisuutta ja valmistautumista ennakoimattoman ja tuntemattoman varalle. Samanaikaisesti hallinnassa säilyy optimistinen unelma kaiken kattavasta hallinnasta yhdessä hallinnan strategioiden sisäsyntyisesti epäonnistuvan olemuksen kanssa. (Ks. Miller ja Rose 2010, 310–311.)

Viranomaiset eivät suoraan ota kantaa siihen miten liikkuvan väestön hallinnassa on onnistuttu Suomessa, mutta toteavat, että romanien integraatio ei ole missään maassa monessakaan suhteessa onnistunut, huolimatta siitä, että EU:n rahoitus on kasvanut ja kolmas sektori on toiminut aktiivisesti asian edistämiseksi. Syinä tähän pidetään sekä hallintojärjestelmien vakauttamiseen ja kansallisen politiikan toteuttamiseen liittyviä ongelmia ja romaniyhteisöjen sisäisiä tekijöitä, joista osalla on viranomaisten mukaan passivoiva vaikutus itseohjautuvaan ongelmanratkaisuun. Humanitaarisen avun lisäksi romanisiirtolaisia tulee viranomaisten mukaan opastaa heille kuuluvista oikeuksista ja velvollisuuksista sekä antaa neuvontaa, jonka pohjalta he voivat itse arvioida mahdollisuuksiaan asettua Suomeen. Romanisiirtolaiskysymys nähdään yhtenä yhdentyvän Euroopan sosiaalipoliittisista haasteista väestöpohjan jatkuvasti laajetessa ja kansallisten vähemmistökysymysten lisääntyessä. (Ks. Helsingin Diakonissalaitos 2010, 20.)

8 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä pro gradu -tutkielmassani olen analysoinut liikkuvan väestön hallinnan analytiikkaa Suomessa. Tavoitteenani on ollut selvittää miten ja miksi liikkuvaa väestöä pyritään hallitsemaan Suomessa, sekä miten eri hallinnan sidokset rakentuvat ilmiön käsittelyssä ja sitä koskevassa keskustelussa ja päätöksenteossa. Analyysin teoreettisena runkona ja jäsentelyn tukena olen käyttänyt Peter Millerin ja Nikolas Rosen teoriaa, käsitteistöä ja analyttisiä työkaluja hallinnan analytiikasta teoksessa *Miten meitä hallitaan* (2010).

Historiallisessa tarkastelussa käy ilmi, että romanien historiasta ja romanipolitiikasta on mahdollista hahmottaa kolme eri liberaalin hallintamentaliteetin muotoa, jotka näkyvät yhtäältä samankaltaisena ymmärryksenä hallinnan tavoitteista suhteessa kohteeseen, viranomaisten ja muiden toimijoiden toimintatavoista, hallinnan ongelmasta ja sen ratkaisukeinoista eri aikoina. Monet hallinnan mentaliteettien tavoitteet ja keinot eivät ole yksiselitteisesti ulottuneet romaneihin tai niitä on sovellettu hyvin eri tavoin eri aikoina. Lisäksi kaikille hallintamentaliteeteille on ollut yhteistä korostunut halu hallita, vaikka sen avulla saavutetut tulokset ovat usein olleet kyseenalaisia ja kestäättömiä. Edellisen hallintamentaliteetin kriisiytyminen on luonut tilaa seuraavalle, jonka tavoitteena on ollut vastata edeltäjänsä epäkohtiin ja onnistua paremmin.

Huomionarvoista on, että historiallisiin aikajaksoihin on sisältänyt kaksi päätavoitetta, joiden mukaisesti romanipolitiikkaa on pyritty kehittämään ja toteuttamaan. Kynnyskysymykseksi on noussut tasapainottelu kahden linjan välillä, joissa on korostunut yhtäältä pyrkimys integroida romanit osaksi yhteiskuntaa ja toisaalta pyrkimys pitää romanit valtiollisten rakenteiden ja osallistamisen ulkopuolella. Useasti hallinnan päämäärät ovat poikenneet paljon hallinnan teknologioilla saavutetuista tuloksista. Hallinta on ennen kaikkea ollut ja on edelleen marginaalien hallintaa, jossa hallinnan kohteena ovat romanit ja heidän elämäntapansa, joka on katsottu poikkeavaksi ja osittain epäsovivaksi muuhun yhteiskuntaan. Romanien sosiaaliset, taloudelliset, sivistykselliset ja yhteiskunnalliset ehdot aktiivisina kansalaisina ovat usein jääneet toteutumatta. Marginaaliin asettaminen on mahdollistanut poikkeuksellisen voimakkaat poliittiset interventiot ja neutralisointiin pyrkivät toimet, jotka ovat usein perustuneet

lainsäädäntöön.

Vapaa liikkuvuus on tuonut mukanaan uudenlaisen ongelmanasettelun, johon Suomessa ei oltu osattu varautua. Liikkuvan väestön Suomeen tulo aiheutti välittömän reaktion ja ilmiötä lähestyttiin alusta alkaen hyvin ongelmalähtöisesti. Liikkuvan väestön hallinnan tekninen ulottuvuus on ilmiön alkuvaiheessa luonteeltaan reaktiivista ja epäorganisointia. Monet hallinnan toimenpiteistä ovat nopeita ratkaisuja, jotka myöhemmin todetaan riittämättömiksi koko ilmiön hallinnan kannalta. Kerjääminen ei historiallisesti ole Suomessa vierasta, mutta sitä ei nykypäivänä ole totuttu näkemään julkisessa kaupunkitilassa. Epäilystä herättävät myös tulijoiden romanitausta ja maahantulon motiivit. Järjestyksen aikaansaamiseksi ja jonkinlaisen ilmiötä koskevan yhteisen käsityksen rakentamiseksi, ongelma tuli hallintamentaliteetin mukaisesti kehystää.

Ongelman muotoilu tapahtuu varhaisessa vaiheessa, kun se eri viranomaistahojen toimesta määritellään sosiaalisesti ongelmaksi, johon tulee puuttua hallinnollisin toimin. Samalla luodaan peruste hallinnan edelleen kehittämiseksi ja annetaan toimivalta viranomaisille ilmiön keskeisinä toimijoina. Julkisen keskustelun kannalta tämä nähdään luontevana ratkaisuna ja vastuun hallinnasta katsotaan kuuluvan niille tahoille, joilla on tunnustettu hallintavalta. Ongelman hallinta saa kansalaisten hyväksynnän ja dialogin sijaan painotetaan voimakkaasti virallista kontrollia. Sosiaalisen ongelman muodossa liikkuvan väestön kollektiivisen käyttäytymisen ja heidän harjoittamansa kerjäämisen ja muiden ansaintastrategioiden ei nähdä kuuluvan suomalaiseen yhteiskuntaan ja niiden katsotaan horjuttavan yhteiskunnallista vakautta ja sosiaalisia rakenteita.

Ongelman määrittelyn tukena käytetään erityisesti ilmiön alkuvaiheessa voimakasta turvallisuusräätöilyä, jonka mukaan romanisiirtolaiset ja kerjääminen vaikuttavat suomalaisten turvallisuudentunteeseen ja tuovat mukanaan kielteisiä sivuilmiöitä kuten omaisuusrikoksia ja häiriöitä yleiselle järjestykselle. Ilmiö on ensisijaisesti turvallisuusongelma, jonka hallitsemiseksi siihen tulee puuttua. Myöhemmässä vaiheessa viranomaiset määrittelevät ilmiön myös eettiseksi ongelmaksi, johon liittyy

vahva epäily liikkuvan väestön ja kansainvälisen ihmiskaupan kytköksistä. Epäilyjä ihmiskaupasta ja kansainvälisestä rikollisuudesta esitetään formalisoidun tiedon muodossa, vaikka poliisi ei missään vaiheessa ole löytänyt viitteitä tai virallista näyttöä asiasta. Tulijoiden määrän kasvaessa viranomaiset alkavat nimittää ilmiötä kerjäläisongelmaksi, jolloin ongelmaksi kerjäämisen rinnalla muodostuvat itse romanisiirtolaiset.

Liikkuvan väestön määrittely turvallisuusongelmaksi itsessään on vaikuttanut mahdollisuuksiin avata vuorovaikutusta myöhemmässä vaiheessa ja rajannut mahdollisuuksia luonteiden vuorovaikutustilanteiden syntyyn. Romanisiirtolaisten jatkuva liikkeellä olo ja juurettomuus on nähty arveluttavana, jonka johdosta dialogia liikkuvan väestön kanssa päätöksenteon tasolla ei ole käyty. Hallinnan päätavoite vaikuttaa olevan kerjäämisen kontrollointi, mutta lähes yhtä voimakkaita diskursiivisia tavoitteita ovat liikkuvuuden ja köyhyyden hallinta.

Aineiston analyysin perusteella asiantuntijoiden tekemä tiedon formalisointi ja todellisuuden muuttaminen informaatioksi tapahtui varhaisessa vaiheessa. Mallia ongelmanratkaisuun ja erilaisiin hallintatapoihin etsittiin muista pohjoismaista. Tiedon kirjaaminen keskittyy ilmiön alkuvaiheessa tietyille viranomaistahoille, joiden tavoitteena on muodostaa kuva ilmiön laajuudesta ja maahantulon motiiveista. Dokumentoinnin avulla hallintaa pyritään jäsentämään, jotta yhteisten toimintatapojen linjaaminen olisi mahdollista ja jotta ilmiöön olisi mahdollista puuttua laajemmin.

Hallinnan analytiikan mukaisesti hallinnan muotoutumiseen vaikuttaa siinä käytetyn representaation muoto, jolla eettisesti, epistemologisesti ja ontologisesti perustellaan hallinnan päämäärät ja keinot. Julkilausuttu käsitys liikkuvasta väestöstä rakentuu aineiston perusteella pitkälti ennakkoluuloihin, stereotypioihin ja kielteisiin käsityksiin romaniyhteisöistä –ja kulttuurista. Viranomaisten mukaan romanit ovat ajan saatossa ehdollistuneet siirtolaisuuteen, kiertolaisuuteen ja jopa rikollisuuteen. Romanisiirtolaiset esitetään dikotomisessa tulkintakehikossa, jonka ääripäissä ovat uhka- ja uhri-kuvaus. Romanisiirtolaiset nähdään yhtäältä historian, segregaaion ja syrjinnän uhreina, sekä toisaalta suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan uhkina, joiden kouluttamattomuus,

epämääräinen liikehdintä ja rikollisuus on sisäsyntyistä ja itseaiheutettua. Romanisiirtolaiset mielletään uhkaaviksi, vaikka faktisesti heidän toimintansa ja käyttäytymisensä on täysin laillista. Helsinkiin saapuvat ryhmät luokitellaan dokumentoinnin tueksi eri ryhmiin sen mukaan, mistä osasta Romaniaa ryhmät tulevat, missä ja miten ne Suomessa liikkuvat ja käyttäytyvät, mikä niiden pääsääntöinen toimeentulokeino on ja missä määrin ryhmät aiheuttavat häiriötä yleiselle järjestykselle. Ryhmien tyypittelyssä viitataan ryhmien välisiin suhteisiin ja toimintamalleihin.

Aineistossa korostuu essentialisoiva käsitys, joka näkee romanisiirtolaiset lähtökohtaisesti kulttuuriensa edustajina ja keskittyy vertailemaan kulttuurien välisiä erilaisuuksia. Monet aineistossa julkilausutut näkemykset perustuvat yleistyksiin tai konflikteihin, jotka syntyvät oman kulttuurin normien ja käsitysten pohjalta. Representaatio on hyvin stigmaattista ja stigmatisoivaa ja se ylikorostaa romanien historian ja kulttuurin merkitystä ilmiön hallinnassa. Ilmiö selitetään seurauksena romanien kulttuurista ja historiasta kumpuavista syistä. Kulttuurinen lähestyminen ja vuorovaikutus nähdään ongelmallisena ja toiseuden ylittäviä yhteisiä yhtymäkohtia tai fasilitoivia toimintatapoja ei esitetä. Erilaisuuden patologisointi on vahingollista eikä kumpikaan representaation muoto edistä ilmiön hallintaa. Polarisoitunut kulttuurikäsitys on rajallinen selitysmalli, sillä se ei huomioi ääripäiden väliin jäävää monimuotoisuutta, yhteisösidonnaisuuksia, ryhmien sisäistä dynamiikkaa tai jätä tilaa kulttuuriselle muutokselle ja kehitykselle. Vaihtoehtoiset kertomukset jäävät puuttumaan kokonaan ja yksilöiden on vaikea ottaa etäisyyttä toiseuden synnyttämään kategoriaan. Tästä syystä vuorovaikutus on rajoittunutta ja vahvistaa edelleen käsitystä etnis-kulttuuristen eroavaisuuksien ja ongelmien kausaalisesta suhteesta.

Hallinnan analytiikan näkökulmasta on alusta alkaen selvää, että ilmiöön tulee puuttua ja että se edellyttää normalisoivan väliintulon. Poliittiset rationaliteetit käännetään hallinnan ohjelmiksi, joissa ilmaistaan sekä huoli että pelko marginaalista eri perustein. Aineiston analyysissa korostui, että ongelman muodostaminen on välittömässä suhteessa ongelmanratkaisuun ja liikkuvan väestön hallinta edellyttää kontrollitoimia, jotka liittyvät kiinteästi hallinnan tekniseen ulottuvuuteen. Näistä vahvin hallitsemismekanismi on esitys kerjäämisen kieltämisestä lainsäädännöllisin keinoin.

Kriminalisoinnin lisäksi muita vaihtoehtoisia tapoja puuttua ilmiöön esitetään aineistossa hyvin rajatusti, ja toteutetut hallinnalliset toimet liittyvät pääasiassa lasten huostaanottotapauksiin, häätöihin ja luvattomien leirien purkamisiin, palautuksiin takaisin lähtömaihin ja Suomeen tulon houkuttelevuuden vähentämiseen liikkuvan väestön keskuudessa.

Huomionarvoista on, että viranomaispainotteisesta ja faktatietoon nojaavasta esitystavasta huolimatta kerjäämisen kieltämiseen liittyvässä valmisteluprosessissa eri toimijat ja organisaatiot esittävät hyvin eriävät mielipiteensä asiasta ja kestävästä ratkaisumalleista. Tästä johtuen yhtenäistä ja johdonmukaista strategiaa tai tiedon kasautumista yhdelle asiasta päättävälle instanssille ei asiassa pääse muodostumaan. Hallinnasta puuttuu edelleen yhteinen logiikka ja kieli, jonka kaikki toimijat jakaisivat, ja joka tähtäisi yhteen hallinnalliseen päämäärään. Toimijoiden roolit pysyvät varsin erillään toisistaan ja he tuottavat hallintaa omista lähtökohdistaan sekä korostavat ilmiön eri ulottuvuuksia.

Eduskunnan hylättyä lakiesityksen kerjäämisen kieltämisestä, keskustelu liikkuvan väestön hallinnasta ja sen ratkaisemiseksi esitetyistä mekanismeista on polkenut paikallaan. Aihe on edelleen hyvin poliittinen ja sitä koskeva julkinen keskustelu nostaa päätään joka vuosi romanisiirtolaisten saapuessa Suomeen. Toisaalta liikkuvan väestön määrä Suomessa on muutaman viime vuoden aikana ollut vähäisempää. Syitä tähän ei tarkkaan tiedetä, mutta kesällä 2016 määrän arvioitiin palautuvan takavuosien tasolle (Yle 2016d). Ajallisesti tarkasteltuna keskustelu ei kuitenkaan ole juurikaan edennyt ja keskeiset teemat ovat säilyneet samoina. Hallinnan analytiikan kannalta mielenkiintoista on, että myös itse ilmiö on pysynyt muuttumattomana ilman havaittavaa muutosta. Tässä yhteydessä on perusteltua epäillä, että joko hallinnan mekanismit ovat olleet riittämättömiä tai ne ovat olleet vääränlaisia ilmiön käsittelemiseksi.

Kerjäämisen kieltämistä kannattavien mielestä hallinnan tulisi perustua ilmiön kriminalisointiin. Kieltoa ei nähdä ongelmallisena, vaikka se kohdistuu vain yhteen tiettyyn väestönosaan. Tätä näkökulmaa perustellaan sillä, että menettelyllä on hyväksyttävä tavoite ja käytetyt keinot ovat oikeassa suhteessa siihen nähden. Perustelu

on mielenkiintoinen, sillä se ei sisällöllisesti täytä juridisen oikeushyvän periaatteita ja se kohdistuu arviolta 500 Suomessa oleskelevaan rekisteröitymättömään EU-kansalaiseen, jotka kuuluvat Euroopan syrjityimpään vähemmistöön. Kerjäämisen kriminalisointia vastustavat vetoavat edellä mainittuun seikkaan ja katsovat kiellon koskevan laajempaa perus- ja ihmisoikeuksien sekä etnistyvän köyhyyden kieltämistä.

Hallinnan analytiikassa korostuu viranomaispuhe, joka ottaa asiantuntijan aseman ja antaa ilmiölle diskursiivisen tulkinnan. Lainsäädäntöön ja turvallisuusdiskurssiin nojaava hallinnan esitystapa korostaa viranomaisten toimivaltaa ja vastuuta säilyttää sosiaalinen koheesio sekä suojella kansalaisia uudentalaiselta uhkalta ja moraalisesti arveluttavalta toiminnalta. Liikkuvan väestön edustajien ja romanien oikeuksia puolustavat puheenvuorot jäävät keskustelussa ja päätöksenteossa marginaaliin. Asiantuntijuus asetetaan ensisijaisesti suomalaisen yhteiskuntaan kuuluvien palvelukseen, jossa liikkuva väestö näyttäytyy normista poikkeavina ulkopuolisina. Viranomaispuheesta muodostuu näin julkista ja poliittista keskustelua ohjivaa ja määrittelevää.

Liikkuvan väestön hallinta ja sääntely tapahtuvat yhteisön kautta. Yhteisöä määrittelevä piirre on sen etnisyys, johon suhtautuminen on kahtiajakoista ja vaihtelee eri toimijoiden mukaan. Aineistossa esitetään erilaisia hallinnan mekanismeja, jotka kohdistuvat eri tasoille. Mekanismeista vahvin on esitys kerjäämisen kieltämisestä, jonka avulla pyritään ohjaamaan hallinnan kohteiden käyttäytymistä. Esitetty hallintatekniikka on poliittinen päätös ja edellyttää muutoksia lainsäädäntöön. Mikrotason yksilöihin kohdistuvat tekniset toimenpiteet tulevat ilmi yksittäistapauksissa, joissa esimerkiksi Suomeen tulleet romanisiirtolaisperheet palautetaan takaisin lähtömaahansa. Yhteisötason päätöksiä ovat muun muassa leirien purkamiset ja hätämajoituksen kieltäminen liikkuvalla väestöllä.

Aineiston perusteella hallinnan subjektiivutta pyritään rakentamaan hallintatekniikoiden välityksellä hallinnan rationaliteettien sisältämien tavoitteiden mukaiseksi. Hallinnan analysoinnin perusteella vaikuttaa siltä, että hallintatekniikat eivät onnistu kääntämisprosessissa, jonka tavoitteena on tehdä yksilöistä aktiivisia autonomisia

toimijoita, jotka valinnoillaan mukautuvat ja omaksuvat hallinnan päämäärät. Aineistossa on nähtävissä pyrkimyksiä yksilöiden itseohjautuvan ongelmanratkaisun ja refleksiivisyyden lisäämiseen, jotta yksilöt ymmärtäisivät oman subjektiutensa hallinnan tarkoittamilla tavoilla. Romanisiirtolaiset asettuvat vajavaisesti kehittyneen liberalismiin käsitykseen vastuullisesta yksilöstä, joka toimii yhteiskunnan normien ja sääntöjen mukaisesti. Liikkuvan väestön yksilöiden subjektiivinen kyvykkyys ja sosiaaliset sekä taloudellisesti voimavarat esitetään yksilöiden määrittävinä ominaisuuksina, jotka vähentävät heihin kohdistettuja odotuksia. Prosessi lisää entisestään toimijoiden välistä hierarkiaa ja kaventaa yksilöiden liikkumavaraa.

Subjektiuden rakentamiseen liittyy keskeisesti vastuun tematiikka. Liikkuvan väestön odotetaan rekisteröityvän ja hakevan viranomaispalveluja, joihin moniin kuitenkin sisältyy jonkinlainen sanktio tai ehto maasta poistumiseen. Palvelujen lisäämiseen suhtaudutaan varauksellisesti, sillä niiden katsotaan johtavan ilmiön laajenemiseen ja hallitsemattomuuteen. Julkilausuttu pelko on, että auttaminen lisää liikkuvan väestön riippuvuussuhdetta ja kannustaa passiivisuuteen. Auttamisen velvoite tunnistetaan, mutta muutosvastuu ulkoistetaan romanisiirtolaisille itselleen ja Euroopan unionille. Tähän liittyen aineistossa korostuu kaikkien toimijoiden jakama käsitys siitä, että viime kädessä vastuu liikkuvan väestön auttamisesta kuuluu EU:lle ja lähtömaille. Hallinnan tulee perustua EU:n sisäiseen ratkaisuun ja lähtömaiden sosiaalisten rakenteiden ja olosuhteiden parantamiseen, jotta ihmisillä ei olisi tarvetta lähteä etsimään ansaintamahdollisuuksia muualta. Suomen viranomaisten vastuulla on akuutin humanitaarisen avun tarjoaminen ja opastaminen liikkuvan väestön oikeuksista ja velvollisuuksista. Suhtautuminen auttamiseen ja palvelujen laajuuteen vaihtelee jossain määrin toimijoiden mukaan. Aineiston perusteella viranomaisten ja liikkuvan väestön välistä suhdetta leimaa kontrolli, jonka puitteissa mahdollisuudet avoimelle dialogille ja avun tarjoamiselle sekä saannille ovat rajatut.

Analyysi osoittaa, että ilmiön alkuperäisenä syynä nähdään vapaa liikkuvuus, joka mahdollistaa romanisiirtolaisten tulon ja oleskelun Suomessa. Liikkuvan väestön hallinta yhdistetään muiden rajat ylittävien ilmiöiden kuten ihmiskaupan ja prostituution hallintaan ja kansallisen hallinnan katsotaan osaltaan edistävän ilmiön globaalia

hallintaa. Vapaan liikkuvuuden, liikkuvan väestön ja kerjäämisen hallinnan edellytyksenä esitetään kansallisen lainsäädännön ja hallinnollisten mekanismien vahvistaminen. Liikkuva väestö hyödyntää näennäistä vapaata liikkuvuuttaan, joka palautuu kansallisvaltioiden toimintaan ja rajapolitiikkaan.

Hallinnan analytiikan kuvaus ei arvioi sitä, miten hallinta on onnistunut tai vastaa siihen, miten sitä tulisi harjoittaa. Analyysin avulla on kuitenkin mahdollista tarkastella eri elementtejä, jotka korostuvat hallinnan pyrkimyksissä, päämäärissä ja toimintatavoissa. Aineistossa viranomaiset eivät ota kantaa siihen onko liikkuvan väestön hallinta Suomessa ollut onnistunutta. Aineistossa todetaan, että romanien integraatio ei ole missään maassa onnistunut monessakaan suhteessa, vaikka resurssit asian edistämiseksi ja hoitamiseksi ovat lisääntyneet. Integraation muodostumisen kannalta on keskeistä kysyä, onko poliittinen tahtotila myös verrattavasti lisääntynyt ja onko päätökset ja toimenpiteet kohdistettu sille tasolle, missä niillä on merkittävin vaikutus. Esimerkiksi muutokset kansallisen politiikan toteuttamisessa ja lainsäädännössä eivät usein kohtaa käytännön tason toiminnan kanssa, ja kolmannen sektorin aikaansaamat tulokset voivat jäädä tyhjiksi ilman poliittista tukea.

Hallinnan analytiikka on tilannesidonnaista ja siihen sisältyy erilaisia jännitteitä hallintavallan ja subjektin välillä, jotka vaikuttavat hallinnan ehtojen muodostumiseen. Liikkuvan väestön hallinta Suomessa on kokonaisuus, johon haetaan ratkaisuja muuttuvassa ajassa ja tilassa. Huomionarvoista on, että romanisiirtolaiskysymys nähdään edelleen yhtenä Euroopan sosiaalipoliittisista haasteista ja kansallisena vähemmistökysymyksenä.

LÄHDELUETTELO

- Alasuutari, Pertti (2011) *Laadullinen tutkimus 2.0*. Tampere: Vastapaino.
- Barany, Zoltan (2002) *The East European Gypsies: Regime Change Marginality and Ethnopolitics*. New York: Cambridge University Press.
- Brubaker, Rogers (2013) *Etnisyys ilman ryhmiä*. Suomentaneet Vainikkala Erkki ja Kivinen, David. Tampere: Vastapaino.
- Douzinas, Costas (2013) Humanitarismin monet kasvot. Teoksessa Johansson Frank (toim.) *Hyvän tekeminen ja valta: Humanitarismin kriittistä tarkastelua*. Helsinki: Gaudeamus Oy, 133–171.
- Duffield, Mark (2013) Liberaali kehitys, turvallisuus ja sota. Teoksessa Johansson Frank (toim.) *Hyvän tekeminen ja valta: Humanitarismin kriittistä tarkastelua*. Helsinki: Gaudeamus Oy, 192–212.
- Enache, Anca Loredana (2012) Köyhyyden kiertokulku – Romanian romanien viimeaikainen muutto Helsinkiin eloonjäämisstrategiana. Teoksessa Markkanen Airi, Puurunen Heini ja Saarinen Aino (toim.) *Huomio! romaneja tiellä*. Helsinki: Like Kustannus Oy, 42–71.
- Eräsaari, Risto (2005). Inklusio, eksklusio ja integraatio sosiaalipolitiikassa – Kiistakysymysten kartoitusta. *Janus* vol.13 (3). Sosiaalipoliittinen yhdistys. 252–267.
<http://ojs.tsv.fi/index.php/janus/article/viewFile/50315/15184>. Katsottu 1.5.2016.
- Eriksson, Marja (2010) Pelolla johtaminen: Johtajuuden karikkoja asiantuntijaorganisaatioissa. Teoksessa Pietikäinen, Petteri (toim.) *Valta Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus University Press, 191–209.
- European Union Agency for Fundamental Rights (2009). *Comparative report - The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member States*, 75–76.
http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2009/pub_cr_roma-movement_en.htm. Katsottu 1.5.2016.
- Foucault, Michel (2010) *Turvallisuus, alue, väestö. Hallinnallisuuden historia. Collège de France luennot 1977–1978*. Suomentanut Antti Paakkari. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Friman-Korpela, Sarita (2014) *Romanipolitiikasta romanien politiikkaan: Poliittisen asialistan ja toimijakonseptin muutos 1900-luvun jälkipuoliskon Suomessa*. Väitöskirja. Jyväskylä: Jyväskylä University Printing House.
- Häkkinen, Antti ja Peltola, Jarmo (2005) Suomalaisen ”alaluokan” historiaa: köyhyys ja työttömyys Suomessa 1860–2000. Teoksessa Häkkinen, Antti, Pulma, Panu ja Tervonen, Miika (toim.) *Vieraat kulkijat – tutut talot: Näkökulmia etnisyyden ja köyhyyden historiaan Suomessa*. Helsinki: Hakapaino Oy, 39–94.

Häkkinen, Antti ja Tervonen, Miika (2005) Johdanto: Vähemmistöt ja köyhyys, Suomessa 1800– ja 1900-luvuilla. Teoksessa Häkkinen, Antti, Pulma, Panu ja Tervonen, Miika (toim.) *Vieraat kulkijat – tutut talot: Näkökulmia etnisyyden ja köyhyyden historiaan Suomessa*. Helsinki: Hakapaino Oy, 7–36.

Hall, Stuart (1999) *Identiteetti*. Suomentanut ja toimittanut Herkman, Juha ja Lehtonen Mikko. Tampere: Vastapaino.

Helén, Ilpo (2010) Hyvinvointi, vapaus ja elämän politiikka: Foucault’lainen hallinnan analytiikka. Teoksessa Kaisto, Jani ja Pyykkönen, Miikka (toim.) *Hallintavalta: Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, 27–48.

Helsingin Diakonissalaitos (2010) *Rom po Drom-projektin loppuraportti 14.6.2010*. [http://www.sakasti.evli.fi/sakasti.nsf/0/.../\\$FILE/2010-42%20-liite.pdf](http://www.sakasti.evli.fi/sakasti.nsf/0/.../$FILE/2010-42%20-liite.pdf). Katsottu 1.5.2016.

Helsingin Diakonissalaitos (2016) *Diakonissalaitos jatkaa romanikerjäläisten auttamista*. <https://www.hdl.fi/fi/ajankohtaista/628-diaconissalaitos-jatkaa-romanikerjalaisten-auttamista>. Katsottu 1.5.2016.

Helsingin Diakonissalaitos (2016) *Hirundo – tukea liikkuvalla väestölle*. <https://www.hdl.fi/fi/hirundo>. Katsottu 1.5.2016.

Helsingin kaupunki (2011) *Linjauksia kerjäläisongelman käsittelemiseksi Helsingissä: Työryhmän raportti 27.4.2011*. http://www.hel2.fi/ajankohtaista/Kerjalaistyoryhman_raportti%202011.pdf. Katsottu 1.5.2016.

Helsingin sanomat (2014) *Kerjäläiset yhä kadulla Helsingissä – tilapäisistä yöpaikoista pula*. <http://www.hs.fi/kaupunki/a1399955521553>. Katsottu 1.5.2016.

Helsingin Sanomat (2015a) *Iso numero –lehden myyjä: ”Jotkut sylkevät päin, mutta se on sellaista”*. <http://www.hs.fi/kaupunki/a1436155599500>. Katsottu 1.5.2016.

Helsingin Sanomat (2015b) *Romanit pelastivat lumenluontiyrittäjän*. <http://www.hs.fi/kaupunki/a1421390509385>. Katsottu 1.5.2016.

Helsingin Sanomat (2016) *Moni Suomeen tulleista romaneista nukkuu ulkona – nyt kiistellään siitä, kenen pitäisi auttaa*. <http://www.hs.fi/kotimaa/a1459481702473?ref=hs-prio-12-1>. Katsottu 1.5.2016.

Hernesniemi, Päivi ja Hannikainen, Lauri (2000) *Roma minorities in the Nordic and Baltic countries: are their rights realised?* Rovaniemi: Northern Institute for Environmental and Minority Law, Juridica Lapponica, 24.

Hirvonen, Ari (2012) Karkotetut kansalaiset vapaan liikkuvuuden alueella. Teoksessa Markkanen Airi, Puurunen Heini ja Saarinen Aino (toim.) *Huomio! romaneja tiellä*. Helsinki: Like Kustannus Oy, 183–213.

Huttunen, Laura (2005) Etnisyys. Teoksessa Rastas, Anna, Huttunen, Laura ja Löytty, Olli (toim.) *Suomalainen vieraskirja: Kuinka käsitellä monikulttuurisuutta*. Tampere: Vastapaino, 117–160.

Huysmans, Jef (1995) Migrants as a security problem: dangers' securitizing societal issues. In Robert Miles ja Dietrich Thränhardt (toim.) *Migration and European Integration: The Dynamics of Inclusion and Exclusion*. Lontoo: Pinter Publishers, 53–72.

Iltalehti (2012) *Romanikerjäläiset Suomesta: "Ruoka pahaa, ihmiset kovasydämisii"*. http://www.iltalehti.fi/uutiset/2012050915552897_uu.shtml. Katsottu 1.5.2016.

Iltalehti (2015) *Suhtautuminen Euroopassa kiristynyt – Suomi kelpaa romanikerjäläisille yhä*. http://www.iltalehti.fi/uutiset/2015050419626169_uu.shtml. Katsottu 1.5.2016.

Isaksson, Pekka ja Jokisalo, Jouko (2005) *Historian lisälehtiä: Suvaitsevaisuuden ongelma ja vähemmistöt kansallisessa historiassa*. Helsinki: Like.

Iso Numero (2016) *Mikä Iso Numero?*. <http://www.isonumero.fi/mika-iso-nro/>. Katsottu 1.5.2016.

Jääsaari, Johanna, Kivikuru, Ullamaija, Aslama, Minna ja Juntunen Laura (2010) Median tuottama kansalaisuus: Tulkintaa raameista ja rakenteista. Teoksessa Pietikäinen, Petteri (toim.) *Valta Suomessa*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, 210–228.

Kaisto, Jani ja Pyykkönen, Miikka (2010) Johdanto: Hallinnan analytiikan suuntaviivoja. Teoksessa Kaisto, Jani ja Pyykkönen, Miikka (toim.) *Hallintavalta: Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, 7–26.

Karjalainen (2014) *Aikainen kevät toi kerjäläiset – "Viitteitä järjestelmällisyydestä"*. <http://www.karjalainen.fi/uutiset/uutis-alueet/kotimaa/item/45013-aikainen-kevat-toi-kerjalaiset-viitteita-jarjestelmallisydesta>. Katsottu 1.5.2016.

Keskisuomalainen (2015) *Kerjäläiset ärsyttävät joka toista suomalaista*. <http://www.ksml.fi/kotimaa/Kerjäläiset-ärsyttävät-joka-toista-suomalaista/360601>. Katsottu 1.5.2016.

Khosravi, Shahram (2013) *"Laiton" matkaaaja: Paperittomuus ja rajojen valta*. Suomentanut Sadinmaa, Antti. Helsinki: Gaudeamus University Press.

Koskela, Hille (2009) *Pelkokierre: Pelon politiikka, turvamarkkinat ja kamppailu kaupunkitilasta*. Helsinki: Gaudeamus University Press.

Kuivalainen, Susan (2009) Kerjääminen sosiaalipoliittisena kysymyksenä. Teoksessa Mäkinen, Virpi ja Pessi, Anne Birgitta (toim.) *Kerjääminen eilen ja tänään*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 207–236.

Liebkind, Karmela (2006) Kun kulttuurit kohtaavat. Teoksessa Liebkind, Karmela (toim.) *Monikulttuurinen Suomi: Etniset suhteet tutkimuksen valossa*. Helsinki: Gaudeamus University Press, 13–27.

Löytty, Olli (2005) Toiseus. Teoksessa Rastas, Anna, Huttunen, Laura ja Löytty, Olli (toim.) *Suomalainen vieraskirja: Kuinka käsitellä monikulttuurisuutta*. Tampere: Vastapaino, 161–189.

Mäkinen, Virpi ja Pessi, Anne Birgitta (2009) Kerjäläisyyden kuva meillä ja muualla. Teoksessa Mäkinen, Virpi ja Pessi, Anne Birgitta (toim.) *Kerjääminen eilen ja tänään*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 9–38.

Martikainen, Tuomas, Sintonen, Teppo ja Pitkänen, Pirkko (2006) Ylirajainen liikkuvuus ja etniset vähemmistöt. Teoksessa Martikainen, Tuomas (toim.) *Ylirajainen kulttuuri: Etnisyys Suomessa 2000-luvulla*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura, 9–41.

Mehtonen, Susanna (2012) Romanit ja ihmisoikeudet – köyhyyden kierre on johtanut ihmisoikeusloukkauksiin. Teoksessa Markkanen Airi, Puurunen Heini ja Saarinen Aino (toim.) *Huomio! romaneja tiellä*. Helsinki: Like Kustannus Oy, 149–162.

Metsämuuronen, Jari (2006) Metodologian perusteet ihmistieteissä. Teoksessa Metsämuuronen, Jari (toim.) *Laadullisen tutkimuksen käsikirja*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 16–78.

Mikkola, Anne (2009) Romanit: Auttamisen haasteita köyhyyden ja diskriminaation keskellä. Teoksessa Mäkinen, Virpi ja Pessi, Anne Birgitta (toim.) *Kerjääminen eilen ja tänään*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 267–307.

Miller, Peter ja Nikolas, Rose (2010) *Miten meitä hallitaan*. Suomentanut Risto Suikkanen. Jyväskylä: Vastapaino.

Miller, Peter ja Rose, Nikolas (1997) Köyhiä ohjelmoimassa: Köyhyyslaskelma ja asiantuntijatieto. Teoksessa Hänninen, Sakari ja Karjalainen, Jouko (toim.) *Biovallan kysymyksiä: Kirjoituksia köyhyyden ja sosiaalisten uhkien hallinnoimisesta*. Tampere: Gaudeamus, 111–149.

MTV (2015) *Aftonbladet: Kerjäläisen kasvoille heitettiin happoa Ruotsissa*. <http://www.mtv.fi/uutiset/ulkomaat/artikkeli/aftonbladet-kerjalaisen-kasvoille-heitettiin-happoa-ruotsissa/5166932>. Katsottu 1.5.2016.

Nordberg, Camilla (2007) *Boundaries of Citizenship: The Case of Roma and the Finnish Nation-State*. Helsinki: Research Institute, Swedish School of Social Science, University of Helsinki.

Oksanen, Kimmo (2009) *Kerjäläisten valtakunta: Totuus kerjäävistä romaneista...ja muita valheita*. Pamfletti. Helsinki: WSOY.

Pogány, István (2005) *Romanien ahdinko ja ihmisoikeudet*. Helsinki: Like.

Pulma, Panu (2005) *Suljetut ovet: Pohjoismaiden romanipolitiikka 1500-luvulta EU-aikaan*. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.

Pulma, Panu (2009) Kerjäläisyys, irtolaisuus, 'mustalaisuus': Historiallisia yhteyksiä. Teoksessa Mäkinen, Virpi ja Pessi, Anne Birgitta (toim.) *Kerjääminen eilen ja tänään*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 71–96.

Puumalainen, Mikko (2009) Poissa silmistä, poissa mielestä: Romanikerjäläiset ja liikkumisvapaus. Teoksessa Mäkinen, Virpi ja Pessi, Anne Birgitta (toim.) *Kerjääminen eilen ja tänään*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy, 121–170.

Puurunen, Heini (2012) Matkalla Balkanilla. Bulgarian ja Serbian romanit perinteiden ja muutosten ristipaineessa. Teoksessa Markkanen Airi, Puurunen Heini ja Saarinen Aino (toim.) *Huomio! romaneja tiellä*. Helsinki: Like Kustannus Oy, 105–136.

Pyykkönen, Miikka (2010) Disciplining the Others: Genealogical Insights to the Governance of the Roma in Finland. Teoksessa Binkley, Sam ja Capetillo-Ponce Jorge (toim.) *Foucault for the 21st Century: Governmentality, Biopolitics and Discipline in the New Millenium*. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 188–202.

Raunio, Mika, Säävälä, Minna, Hammar-Suutari, Sari ja Pitkänen, Pirkko (2011) Monikulttuurisuus ja kulttuurien välisen vuorovaikutuksen areenat. Teoksessa Pitkänen, Pirkko (toim.) *Kulttuurien kohtaamisia arjessa*. Tampere: Vastapaino, 51–74.

Reid, Willie (1997) Scottish Gypsies/Travellers and the Folklorists. Teoksessa Acton, Thomas ja Mudy, Gary (toim.) *Romani culture and Gypsy identity*. University of Hertfordshire: University of Hertfordshire Press.

Romanit.fi (2016) *Suomalaisen yhteiskunnan murros*.

<http://www.romanit.fi/historia/suomalaisen-yhteiskunnan-murros/>. Katsottu 1.5.2016.

Rose, Nikolas (1995) Eriarvoisuus ja valta hyvinvointivaltion jälkeen. Teoksessa Eräsaari, Risto ja Rahkonen, Keijo (toim.) *Hyvinvointivaltion tragedia: Keskustelua eurooppalaisesta hyvinvointivaltiosta*. Helsinki: Gaudeamus, 19–56.

Saarinen, Aino (2012) Vapaa liikkuvuus: haaste suomalaiselle muuttopolitiikalle ja naisystävälliselle hyvinvointivaltiolle. Teoksessa Markkanen Airi, Puurunen Heini ja Saarinen Aino (toim.) *Huomio! romaneja tiellä*. Helsinki: Like Kustannus Oy, 214–247.

Sabour, M'Hammed (2002) Toiseuden kohtaaminen. Teoksessa Simola, Raisa ja Heikkinen ja Kaija (toim.) *Monenkirjava rasismi*. Saarijärvi: Gummerus Kirjapaino Oy, 87–119.

Sisäasiainministeriö (2008) *Katukerjääminen ja viranomaistoiminta: Kerjäämiseen liittyvien viranomaistoimien yhdenmukaistamistarvetta selvittävä työryhmä*. Sisäasiainministeriön julkaisuja 21/2008.

<http://www.hel.fi/static/helsinki/paatosasiakirjat/Kvsto2010/Esityslista1/liitteet/Katukerj%C3%A4%C3%A4minen%20ja%20viranomaisyhteistoiminta,%20kerj%C3%A4%C3%A4miseen%20liittyvien%20viranomaistoimien%20yhdenmukaistamistarvetta%20selitt%C3%A4v%C3%A4%20ty%C3%B6ryhm%C3%A4,%20muistio%204.4.2008%20RED.pdf>. Katsottu 1.5.2016.

Sisäasiainministeriö (2010) *Kerjäämisen kieltämistä selvittävä työryhmä loppuraportti*. Sisäasiainministeriön julkaisuja 31/2010.

<http://www.intermin.fi/julkaisu/312010?docID=24917>. Katsottu 1.5.2016.

Sosiaali- ja terveysministeriö (2009) *Suomen romanipoliittinen ohjelma*.

<https://www.julkari.fi/handle/10024/112356>. Katsottu 1.5.2016.

Suomen kuvalehti (2011) *Kalasataman romanileiri tyhjennettiin – Eurooppa haluaa romanit pois silmistään*. <http://suomenkuvalehti.fi/jutut/kotimaa/kalasataman-romanileiri-tyhjennettiin-eurooppa-haluaa-romanit-pois-silmistaan>. Katsottu 1.5.2016.

Suomen suurlähetystö, Bukarest (2013) *Amnestyn tilaisuus – Asiaa Romanian romanien pakkohäädöistä*.

<http://www.finland.ro/public/default.aspx?contentid=279078&contentlan=1&culture=fi-FI>. Katsottu 1.5.2016.

Sveriges Radio Sisuradio (2014) *Sosiaalityöntekijä: Kerjäläiset ovat köyhiä, eivät rikollisia*. <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=185&artikel=5985942>. Katsottu 1.5.2016.

Tervonen, Miika (2009) Mustalaisia vai ihmisiä? Väärinymmärryksen historiaa – ja nykypäivää. Teoksessa Jere Jäppinen (toim.) *Varokaa mustalaisia! väärinymmärryksen historiaa: Suomen romanien vaiheita ja kulttuuria*. Helsinki: Helsingin kaupungin museo, 82–90.

Tervonen, Miika (2010) 'Gypsies', 'Travellers' and 'peasants'. *A study on ethnic boundary drawing in Finland and in Sweden, c. 1860–1925*. Department of History and Civilization. European University Institute.

Tervonen, Miika (2012) Syrjäytetyt: romanien yhteiskunnallisen uloslyönnin lyhyt historia. Teoksessa Markkanen Airi, Puurunen Heini ja Saarinen Aino (toim.) *Huomio! romaneja tiellä*. Helsinki: Like Kustannus Oy, 138–148.

Tuomi, Jouni ja Sarajärvi, Anneli (2009) *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.

Tuomioja, Erkki (2012) Euroopan romanien asema EU:ssa – Suomen näkökulma. Teoksessa Markkanen Airi, Puurunen Heini ja Saarinen Aino (toim.) *Huomio! romaneja tiellä*. Helsinki: Like Kustannus Oy, 276–286.

Turun Sanomat (2015) *Nukkuvien kerjäläisten autoa ammuttiin Ruotsissa*.
<http://www.ts.fi/uutiset/ulkomaat/802606/Nukkuvien+kerjalaisten+autoa+ammuttiin+Ruotsissa>. Katsottu 1.5.2016.

Työ- ja elinkeinoministeriö (2008) *Romanien pitkä matka työn markkinoille: Tutkimus romanien työmarkkinoille sijoittumisen edistämisestä*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys, 22/2008.
http://www.tem.fi/files/20018/TEMJul_22_2008_tyo_ja_yrittajyys.pdf. Katsottu 1.5.2016.

Ulkoasiainministeriö (2009) *Suomen tavoitteet eurooppalaisen romanipolitiikan edistämiseksi: Suomen eurooppalaisen romanipolitiikan käsikirja*.
<http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=73150&GUID=%7B594CA93F-1E92-40C4-96C1-B2A55F34D6FE%7D>. Katsottu 1.5.2016.

Ulkoasiainministeriö (2011) *Suomen tavoitteet eurooppalaisen romanipolitiikan edistämiseksi*. Työryhmäraportti.
<http://formin.finland.fi/public/download.aspx?ID=73150&GUID={594CA93F-1E92-40C4-96C1-B2A55F34D6FE}>. Katsottu 1.5.2016.

Uusi Suomi (2013) *Poliisi hylkää vanhan väitteen Suomen kerjäläisistä – 20 €/päivä vei pohjan*. <http://www.uusisuomi.fi/kotimaa/60714-poliisi-hylkaa-vanhan-vaitteen-suomen-kerjalaisista-20-eupaiva-vei-pohjan>. Katsottu 1.5.2016.

Vihreä lanka (2010) *Kerjäläiset uhkaavat Suomea*.
<http://www.vihrealanka.fi/uutiset/kerjalaiset-uhkaavat-suomea>. Katsottu 1.5.2016.

Walters, William ja Haahr, Jens Henrik (2005) *Governing Europe: Discourse, Governmentality and European Integration*. New York: Routledge.

Yhteinen kirkkoneuvosto (2015) *Pöytäkirja 24.09.2015 Pykälä 258*.
<http://hsrky02.hosting.documenta.fi/kokous/2015250537-11.PDF>. Katsottu 1.6.2016.

Yle (2011a) *Eduskunta tyrmäsi kerjäläislain*.
http://yle.fi/alueet/helsinki/2011/01/eduskunta_tyrmasi_kerjalaislain_2318103.html. Katsottu 1.5.2016.

Yle (2011b) *Helsinki ei järjestä hätämajoitusta romaneille tänä talvena*.
http://yle.fi/alueet/helsinki/2011/09/helsinki_ei_jarjesta_hatamajoitusta_romaneille_tan_a_talvena_2838174.html. Katsottu 1.5.2016.

Yle (2015) *Niinistö pakolaiskriisistä: ”Vapaa liikkuvuus ei voi olla hallitsematonta liikkuvuutta*.
http://yle.fi/uutiset/niinisto_pakolaiskriisista_vapaa_liikkuvuus_ei_voi_olla_hallitsematonta_liikkuvuutta/8251550. Katsottu 1.5.2016.

Yle (2015) *Sipilä: Rajatarkastukset tilalle jos Schengen-sopimus ei toimi*.
http://yle.fi/uutiset/sipila_rajatarkastukset_tilalle_jos_schengen-sopimus_ei_toimi/8456285. Katsottu 1.5.2015.

Yle (2016a) *Romaninaisia taas yhdistyksen tiloissa pakkasia paossa*.
http://yle.fi/uutiset/romaninaisia_tas_yhdistyksen_tiloissa_pakkasia_paossa/8757892.
Katsottu 1.5.2016.

Yle (2016b) *Helsinki katsoo toimineensa asianmukaisesti, kun romanit jäivät yöksi pakkaseen*.
http://yle.fi/uutiset/helsinki_katsoo_toimineensa_asianmukaisesti_kun_romanit_jaivat_yoksi_pakkaseen/8818217. Katsottu 1.6.2016.

Yle (2016c) *Sote-lautakunta: Romaneja ei saa enää jättää pakkaseen*.
http://yle.fi/uutiset/ohjeita_muutetaan_helsinki_sallii_myos_romanien_hatamajoitukseen/8889197?ref=leiki-uu. Katsottu 1.6.2016.

Yle (2016d) *Poliisi: Itä-Euroopan romaneja Helsingissä jälleen parin hiljaisemman vuoden jälkeen*. http://yle.fi/uutiset/poliisi_ita-euroopan_romaneja_helsingissa_jalleen_parin_hiljaisemman_vuoden_jalkeen/8878687.
Katsottu 1.6.2016.

Yle Radio Suomi (2012) *Taustapeili: Kerjäläinenkin on ihminen*. 6.4.2012.